

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LA QUESTION
DE
L'IMMUNITÉ DE LA RENTE
AU POINT DE VUE FISCAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*L'acte public sur les matières ci-après sera soutenu
le vendredi 27 mars 1914 à 3 heures*

PAR

HENRI LALOUËL

Président : M. HITIER.

Suffragants : { MM. FERNAND FAURE } *Professeurs*
 et GIDE }

PARIS

SOCIÉTÉ GÉNÉRALE D'IMPRIMERIE ET D'ÉDITION LEVÉ

71, RUE DE RENNES, 71

1914



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41551612_0022

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

PAR

A circular library stamp from the University of Leiden. The text "R. UNIV." is at the top, "BIBLIOTHEEK" is in the middle, and "LEIDEN" is at the bottom, all within a circular border.

Suffragants : { MM. FERNAND FAURE } *Professeurs.*
 et GIDE }

1914

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses ; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.

*A la mémoire de M. DE CAUMONT,
Proviseur du Lycée de Nantes.*

LA QUESTION DE L'IMMUNITÉ DE LA RENTE AU POINT DE VUE FISCAL

INTRODUCTION

Depuis longtemps déjà on peut constater dans le cours des rentes françaises un trouble, une indécision qu'il importerait de faire cesser au plus tôt, car cette hésitation n'est pas due au seul état du marché, mais elle peut être imputée à l'incertitude de la législation.

On veut, en effet, abandonner notre système d'impôts et le remplacer par une combinaison meilleure, plus scientifique, plus juste. La Chambre des Députés a déjà voté un projet qui se caractérise notamment par une innovation hardie : l'assimilation des fonds d'Etat aux autres valeurs mobilières.

Nous nous trouvons donc en présence d'un grave problème : doit-on ou ne doit-on pas imposer la rente?

De nombreux pays ont essayé l'imposition. Ont-ils eu à se réjouir des résultats obtenus? Convierait-il que la France les imitât? Et, quand bien même nous serions tentés de répondre par l'affirmative, n'y a-t-il pas chez nous un obstacle spécial quant au passé? Puis, pour les émissions de l'avenir, la soumission de la rente au droit commun serait-elle une mesure avantageuse? Ne nuirait-elle pas au contraire au crédit de l'Etat?

Telles sont les principales questions que nous nous proposons d'étudier, nous plaçant spécialement au point de vue fiscal, c'est-à-dire que des trois catégories de privilèges dont jouit la rente sur l'Etat nous négligerons l'insaisissabilité et l'assimilation aux immeubles dans les cas d'emploi ou de remploi pour ne nous occuper que de l'exemption de toute « retenue présente ou future ».

CHAPITRE PREMIER

LA RENTE AU POINT DE VUE JURIDIQUE. DE L'IDÉE DE CONTRAT ET DE LA VALIDITÉ DE LA PROMESSE D'IMMUNITÉ

Supposons que l'Etat ait décidé d'entreprendre d'immenses travaux nécessitant des dépenses extraordinaires considérables. Plusieurs générations devant en profiter, il estime ne pas devoir augmenter le taux des impôts actuels ni en créer de nouveaux. Il aura donc recours à l'emprunt et tiendra ce langage: « J'ai besoin de cinq cents millions. A quiconque m'apportera cent francs, je donnerai chaque année une somme de trois francs jusqu'à ce que je sois en état et qu'il me convienne de le rembourser. »

Et le capitaliste apportant son argent fera un prêt que le Code Civil, article 1909, appelle une constitution de rente. L'Etat reconnaîtra sa dette en lui remettant un titre, valeur mobilière (art. 529 Code Civil), essentiellement rachetable (art. 1911).

L'opération à laquelle nous venons d'assister est donc un contrat et un contrat unilatéral, selon les articles 1101 et 1103 du Code Civil, ainsi conçus:

Art. 1101. — « Le contrat est une convention par laquelle une ou plusieurs personnes s'obligent envers une ou plu-

sieurs autres à donner, à faire ou à ne pas faire quelque chose. »

Art. 1103. — « Le contrat est unilatéral lorsqu'une ou plusieurs personnes sont obligées envers une ou plusieurs autres, sans que de la part de ces dernières il y ait d'engagement. »

Dans le cas qui nous occupe en effet une seule partie s'engage: l'Etat. Le prêteur n'a aucune charge.

Plus loin, le Code Civil confirmera cette qualité de contrat, disant, article 1909, que la constitution de rente est une variété du prêt à intérêt, dont elle ne diffère que par l'impossibilité pour le créancier d'exiger le remboursement du capital versé.

Et le prêt à intérêt, lui-même variété du prêt de consommation ou simple prêt est bien un contrat aux termes de l'article 1892.

Donc, contrairement à ce que certains ont voulu récemment soutenir, dans un but politique dont nous n'avons pas à nous préoccuper, la rente est, au point de vue juridique, un contrat. Cela découle purement et simplement, comme nous venons de le démontrer, de divers articles du Code Civil. Par conséquent, la rente se verra appliquer les principes généraux des contrats; toute modification exigera le consentement mutuel des deux parties et l'Etat n'est en la circonstance qu'une personne juridique en face d'une autre personne juridique.

En d'autres termes, suivant la parole de Mirabeau: « Comme débitrice, la Nation a un compte exact à rendre à ses créanciers et ses obligations à cet égard ne diffèrent pas de celles de tout débiteur particulier (1). »

(1) *Revue Politique et Parlementaire* du 10 novembre 1908. « Mirabeau et l'impôt sur la rente », par M. Fernand FAURE, p. 326.

Cette seule qualité de contrat suffirait selon nous à écarter la possibilité de frapper les arrérages d'un impôt sur le revenu, si cet impôt n'avait pas été expressément prévu lors de l'émission. L'Etat modifierait, en effet, de sa seule volonté, les charges qu'il s'était imposées, sans avoir obtenu le consentement du prêteur; cette modification ne serait pas valable au point de vue juridique.

Mais on a répondu: il n'y a là qu'apparences; il ne peut être question d'impôt dans un contrat, car les principes du droit public s'opposent à la validité d'un pareil contrat. Il est radicalement nul.

L'article 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme ne dit-il pas: « Tous les citoyens doivent contribuer aux charges publiques proportionnellement à leurs facultés ». Adam Smith avait déjà déclaré: « Les sujets d'un Etat doivent contribuer au soutien du gouvernement, chacun dans la proportion la plus exacte possible avec ses facultés, c'est-à-dire en proportion du revenu dont il jouit sous la protection de l'Etat (1). » Idée communément acceptée par les économistes et les financiers et considérée, depuis la Révolution, comme inspiratrice du législateur français. Or, on soutient aujourd'hui que cette règle fondamentale est abominablement violée et qu'une grande partie de la fortune publique profite de la protection de l'Etat sans assumer aucune charge en retour: les fonds d'Etat, dit-on, jouissent d'un privilège d'immunité fiscale véritablement injuste.

En effet, jusqu'à ce jour, les rentes sur l'Etat qui ne supportent que pour un quart l'impôt sur les opérations de Bourse, échappent aux droits de timbre, au droit de transmission à titre onéreux et à l'impôt de 4 pour 100 sur le revenu des valeurs mobilières. C'est cette dernière exemp-

(1) *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, V.2.

tion qui a particulièrement soulevé tous les orages. C'est d'elle seule que nous nous préoccuperons pour l'instant, nous réservant d'étudier plus tard les autres immunités.

La loi du 29 juin 1872 a établi sur le revenu des valeurs mobilières un impôt de 3 0/0 porté à 4 0/0 par la loi du 26 décembre 1890.

La rente sur l'Etat est-elle une valeur mobilière? Le Code Civil le dit explicitement en son article 529, 2^e alinéa: « Sont aussi meubles, par détermination de la loi, les rentes perpétuelles ou viagères, soit sur l'Etat, soit sur des particuliers. »

Dans ces conditions, pourquoi les rentes ne payent-elles pas l'impôt comme les autres valeurs? Comment justifier cette anomalie?

Et les adversaires de l'imposition de répondre: parce qu'il y a contrat et que l'Etat est lié. Taxer la rente, c'est reconnaître que l'Etat peut se dégager de l'obligation qu'il a contractée comme débiteur de la rente. L'Etat peut reprendre d'une main ce qu'il s'est engagé à accorder de l'autre. Taxer la rente, c'est de la part de l'Etat ne pas agir « en honnête homme ».

Ce raisonnement ne tient pas compte de la dualité de l'Etat (1). Lorsqu'il taxe, l'Etat est souverain; lorsqu'il emprunte, il est personne privée.

Le droit de lever des impôts est un des attributs de la souveraineté et la souveraineté est imprescriptible et inaliénable.

Le rentier, comme tous les citoyens, profite de l'organisation gouvernementale. Il doit subir la loi commune et concourir aux dépenses nécessitées par les services publics. Quand l'Etat taxe les revenus des valeurs mobilières, il

(1) *Revue Politique et Parlementaire*, article précité.

ne doit pas se préoccuper de leurs sources, mais les frapper indistinctement, d'où qu'elles viennent. Voilà ce que veut la justice (1).

Il est bien évident que l'Etat ne doit pas imposer des taxes spéciales, exceptionnelles à ses rentes (2). Il s'est engagé à verser trois francs par an à toute personne qui lui a prêté cent francs. Une fois cette somme encaissée, il ne peut sous aucun prétexte réduire par exemple à 2 fr. 88 l'intérêt promis, retenant 12 centimes à titre d'impôt spécial. Il y a des Etats qui ont agi ainsi; ils ont fait sans l'avouer une banqueroute partielle.

Mais si l'Etat retient les 12 centimes comme représentant l'impôt normal, de droit commun, de 4 0/0 sur les revenus des valeurs mobilières, alors au point de vue juridique, s'il n'y a aucune promesse d'exonération dans l'acte d'émission, l'Etat est dans son droit. Cela ne saurait être contesté, disent les partisans de l'impôt. En France, nul n'est censé ignorer la loi et ce principe s'applique évidemment au capitaliste qui vient prêter son argent. Il sait, ou doit savoir, qu'il existe des impôts sur les revenus des valeurs mobilières, que les rentes sur l'Etat sont des valeurs mobilières, donc qu'il devra payer l'impôt.

(1) M. PELLETAN, *Journal officiel* du 25 mars, 1908, p. 740. — Rapport de M. Boulanger sur le projet de loi du budget de l'exercice 1893, *Journal officiel* annexes Sénat, p. 641. — M. COCHERY, *Journal officiel* du 4 juillet 1896, p. 1181.

(2) La plupart des adversaires de l'immunité repoussent catégoriquement l'impôt spécial. DUCROCQ : *Economiste Français*, mai 1896. Paul LEROY-BEAULIEU : *Traité de la Science des Finances*, t. II, p. 517 et *Economiste Français*, 30 mai 1896. — Fernand FAURE : *Procès-verbaux de la Commission extra-parlementaire de l'impôt sur le revenu*, t. I, p. 666. — BOULANGER : *Procès-verbaux de la Commission extra-parlementaire de l'impôt sur le revenu*, t. I, p. 673. — PELLETAN, *Journal officiel* du 25 mars 1908, p. 740. — CAILLAUX : divers discours, notamment, *Journal officiel*, 23 mai 1908, p. 1038.

Le citoyen économe qui se présente aux guichets de la Trésorerie pour acheter de la rente ne considère qu'une chose: il apporte son argent à l'Etat sans qualificatif, sans épithète; il sera désagréablement surpris si un jour l'Etat lui déclare: « Quand tu es venu m'acheter des titres, c'est en qualité de débiteur que je t'ai accueilli. Aujourd'hui c'est ton souverain qui te réclame ta part d'impôts. J'accomplis un acte qui n'a aucun rapport avec le contrat dont nous sommes convenus l'autre jour ». Le rentier répondra: « Je suis venu te trouver comme étaient venus mon père et mon grand-père. Tu m'as tenu exactement le même langage. Je croyais que tu aurais agi avec moi comme tu avais agi avec eux, sans quoi je pensais que tu m'aurais prévenu... et alors je ne serais pas venu. »

En achetant ses titres, il se rappelait les paroles de Gambetta: « L'impôt ne saurait atteindre la rente qu'au mépris d'un contrat solennel qu'aucune juridiction ne peut rompre (1). » M. Casimir-Perier, rapporteur du budget de 1872, lui avait dit: « La rente ne peut, en principe, être l'objet d'une taxation, parce que l'engagement résulte de l'essence même du contrat entre le débiteur et le créancier, parce que le premier ne peut modifier à son gré les conditions du prêt qui lui a été consenti, parce qu'en l'absence même de stipulations écrites, la bonne foi ne permet pas à celui qui doit de rien retenir ni distraire du capital qu'il a reçu ou des intérêts qu'il s'est engagé à servir (2). » Et M. Léon Say avait déclaré plus tard: « Au point de vue moral, on peut dire d'un Etat qui

(1) Assemblée Nationale, séance du 23 décembre 1873.

(2) *Rapport sur la loi de finances de l'exercice 1872*, déposé le 31 août 1871, *Journal Officiel*, p. 3760.

impose sa propre rente qu'il manque de foi, qu'il brise de son unique volonté le contrat de prêt qu'il a passé avec des particuliers. L'Etat décrète ainsi, dans une mesure plus ou moins étendue, l'abolition des dettes à son profit. Il agit d'autorité dans la pensée qu'il n'a pas besoin, comme un simple particulier, de s'inquiéter du renom d'honnête homme. La morale privée n'est pas faite pour lui, et sa morale, qui est la morale publique, est fondée sur d'autres principes. Il y a donc deux morales! » (1).

Peu important ces autorités, répond-on. La rente représente une grosse partie de la fortune publique; en s'engageant à ne jamais la taxer, l'Etat commet une véritable aliénation de la puissance publique. Il n'en a pas le droit et tout engagement de cette sorte est inexistant. Le droit d'impôt est plus encore un devoir qu'un droit. L'Etat doit exiger de tout citoyen sa participation aux charges nationales et il n'a pas le droit de promettre une exemption à quelques-uns qui ne peuvent donc s'en prévaloir (2). L'Etat domine tout. Il ne connaît comme limites que les droits des autres Etats, ses égaux, et même à leur égard cependant il n'est pas lié puisqu'il peut dénoncer les traités qu'il a signés ou n'en pas tenir compte. S'il peut agir ainsi avec ses égaux, comment pourrait-il se lier avec ses inférieurs? Cette théorie dangereuse va beaucoup trop loin. D'après elle, en effet, l'Etat peut tout dans l'intérêt de la collectivité, il n'existe

(1) *Revue Politique et Parlementaire*, juin 1895 : « L'impôt sur la rente », par LÉON SAY, p. 405. — Dans le même sens : M. CAZALDO, *Economiste Français* du 5 mars 1895.

(2) Dans ce sens : M. Fernand Faure, *Procès-verbaux de la Commission extra-parlementaire*, t. II, p. 666. — M. PELLETAN, *Journal Officiel*, 25 mars 1908, p. 740. — M. CAILLAUX, *Journal Officiel*, 23 mai 1908, p. 1034.

pas de droits acquis. C'est la négation même de l'idée de Droit (1).

En réalité, les rapports des Etats entre eux se réduisent à une balance de forces et les rapports de l'Etat et des particuliers reposent sur la loi, qui n'existe qu'à la condition d'une réciproque honnêteté. L'honnêteté de l'Etat est en jeu dans le problème de l'imposition de la rente.

On dit encore: il n'y a pas de lois éternelles et la promesse d'immunité constitue bien une aliénation partielle de la souveraineté avec le caractère de perpétuité condamné par le droit public. Non! Dans l'emprunt il ne saurait être question d'aliénation de la souveraineté résultant de l'engagement à perpétuité de ne pas taxer la rente. En effet, à qui s'impose cette perpétuité? Pas à l'Etat mais au prêteur qui sera obligé d'accepter le remboursement quand il plaira à l'Etat de le décider.

L'Etat ne peut dire: Toutes les rentes que j'émettrai seront à jamais exemptes d'impôts. Ce serait là vraiment une aliénation de sa puissance. Aucun Etat n'a parlé de la sorte. Mais l'Etat peut dire: « Ces rentes actuelles sont exemptes d'impôts » et, s'il ajoute « à tout jamais », cela signifie: tant que ces titres existeront. Le jour où il jugera bon d'imposer la rente, il n'aura qu'à rembourser les titres existants et à en émettre de nouveaux qui ne jouiront plus de l'immunité (2). Ce serait une opération terriblement coûteuse. Au point de vue juridique, nous ne saurions nous émouvoir des frais occasionnés; nous n'avons qu'à constater qu'il existe un moyen de ne pas subir cette immunité à perpétuité et, nous devons conclure de ce chef, que la promesse d'immunité est parfaitement valable.

(1) COHEN : *Réformes pratiques dans le régime des impôts*, p. 237.

(2) Suggéré en 1896, par M. PLICHON, député, au nom de quelques collègues. Repris par M. Jules ROCHE, en 1908, *Journal Officiel*, 30 mai. p. 1076.

CHAPITRE II

LA PROMESSE D'IMMUNITÉ ET L'ÉGALITÉ DEVANT L'IMPÔT

Nous avons déjà dit que le principe directeur des finances publiques est l'égalité de tous devant l'impôt, la contribution de chacun aux dépenses publiques proportionnellement à ses facultés. Si un certain nombre se voit exempter, c'est au détriment des autres citoyens qui subiront des charges plus lourdes, ce qui sera doublement injuste. « La classe de citoyens qui vit de rentes sur l'Etat, écrivait M. de Parieu (1), est une sorte de classe parasite relativement aux classes agricoles et manufacturières. L'indispensable garantie due aux rentiers de l'Etat, abstraction faite de toute loi particulière, c'est l'égalité de traitement par rapport aux situations et aux titres analogues aux leurs ». La soumission du rentier au droit commun est, semble-t-il, la seule solution conforme à la justice, réclamée par la raison (2). Comment donc peut-il se faire que l'exemption de la rente compte encore de nombreux partisans? Comment ces derniers justifient-ils leur opinion?

(1) *Traité des Impôts*, t. II, p. 408.

(2) M. CAILLAUX, *Journal Officiel*, 23 mai 1908, p. 1308.

Soumettre la rente à l'impôt, disent-ils, c'est vouloir que le rentier paye deux fois l'impôt. L'Etat émet un emprunt: ses titres sont de 100 francs. Est-ce à dire qu'il ne les donnera que s'il trouve sur le marché acheteur à ce prix? Les phénomènes qui gouvernent le mouvement des valeurs et dont se rendent à peine compte les hommes les plus avertis, suivant l'expression de M. Caillaux, ces phénomènes font que la rente ne peut être émise au pair. Obligé de fixer un cours inférieur, que désirera le gouvernement? Obtenir le cours le plus près possible de la valeur nominale et pour ce, il décrètera l'exemption d'impôts. Le titre de rente en effet, est coté à la Bourse non seulement d'après le crédit de l'Etat (nous insisterons plus loin), mais d'après son revenu net. Prenons un exemple fréquemment cité: l'émission de 3 0/0 de janvier 1891. Le cours était 92 fr. 55. Supposons la rente soumise à l'impôt de 4 0/0. Le rentier ne touchera plus 3 francs par capital de 100 francs, mais 3 francs moins 4 0/0 de 3 francs ou 12 centimes, soit 2 fr. 88. Or, si 3 fr. de rentes valent 92 fr. 55, 2 fr. 88 ne valent que 88 fr. 84. Que représente la différence: 92 fr. 55 moins 88 fr. 84 ou 3 fr. 71? Tout simplement la capitalisation de l'impôt, en d'autres termes le capital qui à 3 0/0 donne un revenu de 12 centimes. Donc imposer la rente serait bien faire payer deux fois l'impôt par le rentier (1).

Ce raisonnement est juste le jour de l'émission. Il ne le sera peut-être plus demain (2). Admettons qu'après l'émis-

(1) Soutenu à la Commission extra-parlementaire de l'impôt sur le revenu par M. Delombre le 13 mars 1895 (t. II, p. 959) et, à la Chambre, par M. Raiberti et M. Naquet, *Journal Officiel*, 29 juin 1896, p. 1112 et 1^{er} juillet, p. 1129). — Combattu notamment à la Commission extra-parlementaire, par M. Fernand Faure (*Procès-verbaux*, t. II, p. 960) et M. Coste, p. 1040.

(2) *Journal Officiel*, 3 décembre 1913. Observation de M. PATURET, p. 3704.

sion l'Etat porte l'impôt à 5 0/0. Le rentier qui n'a payé en capital qu'un impôt de 4 0/0 va bénéficier d'une plus-value de 1 0/0 et la théorie précédemment invoquée perdra de sa valeur. L'Etat n'a pu vendre que l'immunité des impôts existant le jour de l'émission. Il n'a pu envisager les impôts futurs, puisqu'il en ignorait non seulement la nature mais encore le taux.

Nous ne saurions trouver dans la capitalisation de l'impôt un argument de principe en faveur de l'immunité totale de la rente. On peut s'en prévaloir seulement pour demander qu'en cas de taxation, le rentier ne subisse que l'augmentation d'impôts survenue depuis le jour de l'émission (1).

On a voulu également se servir de l'argument de la capitalisation en faveur de l'imposition de la rente. Supposons, a-t-on dit, que l'Etat reçoive effectivement un supplément de capital correspondant à la valeur des impôts. Pour les rentes nouvellement émises, rien à dire, en ce moment du moins, mais pour les anciennes émissions? Vous majorez leur valeur d'autant et elles n'y ont aucun droit.

Les rentes anciennes ne bénéficieraient d'aucune majoration, étant donné qu'elles jouissent de cette exemption d'impôt et que lors de leur souscription il en a été tenu compte pour déterminer leur valeur. Peut-être y aurait-il une hausse en effet, mais cette hausse serait due à la suppression des menaces nées depuis l'émission. Si on veut envisager une majoration, il faut raisonner sur le titre classé en portefeuille dès l'émission, peu importent les transmissions dont il a été l'objet depuis.

L'argument de la capitalisation n'est assurément pas sans valeur mais il n'est selon nous que secondaire. Beaucoup

(1) En ce sens : M. KERGALL à la Commission extra-parlementaire (*Procès-verbaux*, t. II, p. 691).

plus importante nous paraît, au point de vue justice, au point de vue équité, la considération suivante dont l'exactitude doit être reconnue même par ceux qui ne veulent pas admettre avec M. Charles Dumont (Chambre, séance du 2 décembre 1913) que « l'Etat souverain, ayant contracté comme un individu, n'a d'autre pouvoir que de veiller lui-même à l'exécution de ses contrats ».

Habituellement, quand l'Etat a recours à l'emprunt, c'est qu'il est dans l'obligation de faire quelque énorme dépense et qu'il n'ose pas ou ne peut pas augmenter les impôts existants ni en créer de nouveaux. Dans ces conditions, tous ont intérêt à ce qu'il s'endette le moins possible, et, pour ce, le meilleur moyen est, de toute évidence, l'émission auprès du pair, ce que favorise singulièrement l'immunité (1). Mais, même s'il pouvait accroître ses impôts, il peut considérer que certaines dépenses devant profiter aux générations de l'avenir doivent être également supportées par elles et il aura encore recours à l'emprunt. Alors celui qui fera confiance à l'Etat rendra en même temps service à ses concitoyens. C'est grâce au rentier que les ports seront aménagés, mieux outillés, la frontière fortifiée, etc..., toutes choses qui augmenteront la prospérité générale et dont profiteront, plus que le rentier, l'industriel, l'agriculteur, le commerçant. Est-il juste que, même en l'absence de toute promesse, en cas de silence, on demande au rentier de diminuer ses revenus pour le remercier d'avoir contribué à augmenter les revenus des autres? Ces derniers auront bien un supplément d'impôt nécessité par l'augmentation des arré-

(1) Soutenu à la Chambre par M. VAZEILLE (*Journal Officiel*, 22 mai 1908, p. 1008) et combattu à la Commission extra-parlementaire, par MM. Fernand FAURE, DEGOUY et COSTE (*Procès-verbaux*, t. II, pages 960, 959 et 1040).

rages de la Dette, mais que sera cette augmentation en comparaison de celle qu'il aurait fallu exiger pour les dépenses colossales couvertes par l'emprunt? Il ne faut pas évidemment exagérer les services que le rentier a pu rendre, car il ne les a rendus qu'autant qu'il y a trouvé lui-même son propre intérêt. Aussi est-ce la rente qui est exemptée, non le rentier qui peut s'acquitter envers l'Etat de diverses manières, qui est atteint par exemple aujourd'hui sur ses revenus mobiliers par la cote personnelle et mobilière, basée sur le loyer, présomption qui n'est assurément pas infaillible mais était du temps de Mirabeau, et reste aujourd'hui généralement vraie. Il ne faut pas la condamner parce qu'elle n'a plus l'honneur de figurer dans les récents projets de remaniements d'impôts.

Le rentier étant une utilité sociale, l'Etat ne doit pas exterminer cette catégorie de citoyens. Il doit se ménager une clientèle assurée pour les jours difficiles, mais nous touchons là au terrain économique. Avant de l'aborder, nous devons terminer l'étude de la promesse d'immunité d'après la législation positive de la France.

CHAPITRE III

L'IMMUNITÉ DE LA RENTE DANS LA LÉGISLATION FINANCIÈRE FRANÇAISE

Nous avons vu plus haut que l'Etat pouvait valablement promettre l'immunité de ses titres de rente. Cette promesse a-t-elle été faite d'une façon formelle par le législateur français ?

Nous devons remonter le cours de notre histoire financière jusqu'à la Révolution, jusqu'à l'Assemblée Constituante.

Fréquemment, sous l'ancien régime, l'Etat n'avait pu faire face à ses engagements. Souvent le Trésor était vide ou presque et le Roi ne pouvait verser les intérêts qu'il devait payer à chaque trimestre, par conséquent en quatre fois, d'où le nom de quartiers sous lequel on désignait communément les arrérages de la Dette de la Couronne. Lors d'une échéance, le Roi invoquait l'état de délabrement des finances et décrétait la suppression ou la réduction des quartiers. Dans la période qui s'étend de François I^{er} à 1789, soit un peu plus de deux siècles, les rentiers furent cinquante-six fois victimes de ce procédé. C'avait été la ruine pour le plus grand nombre, et si certains cahiers des Etats-Généraux (tels ceux de la noblesse de Blois ou du Clergé de Mantes)

semblent confirmer la croyance populaire de cette époque qui voulait que les rentiers eussent prêté à l'Etat à un taux usuraire, si certains cahiers demandaient la réduction des rentes au taux normal et leur assimilation aux autres revenus, 206 cahiers déclaraient formellement (1) que l'Etat devait s'acquitter scrupuleusement de ses engagements envers les rentiers, dont le sort était assez intéressant pour que l'Assemblée Nationale s'en fût occupée dès le premier jour et votât le 17 juin 1789 « qu'aussitôt qu'elle aurait, de concert avec Sa Majesté, fixé les principes de la régénération nationale, elle s'occuperait de la consolidation de la Dette publique, mettant, dès à présent, les créanciers de l'Etat sous la garde de l'honneur et de la loyauté de la Nation Française (2). »

Le 23 juin une Déclaration royale confirmait ce décret. Le 13 juillet, à la suite de la chute de Necker, l'Assemblée Constituante vota une nouvelle confirmation: « La Dette publique ayant été mise sous la garde de l'honneur et de la loyauté française, et la Nation ne refusant pas d'en payer les intérêts, nul pouvoir n'a le droit de prononcer l'infâme mot de banqueroute, sous quelque forme et dénomination que ce puisse être (3). » Ce texte était peu précis. Il assurait, seulement, en effet, les rentiers contre la banqueroute. Aussi le 27 août 1789, en vue de faciliter un emprunt demandé par Necker revenu au pouvoir, l'Assemblée vota une nouvelle motion: « Dans aucun cas et sous aucun prétexte, disait-elle, il ne pourra être fait ni retenue ni réduction quelconque sur aucune partie de la Dette publique (4). »

(1) *Economiste Français* du 22 février 1896 : « L'Assemblée Constituante et l'impôt sur la rente », par Ch. GOMEL.

(2) *Moniteur* des 16-20 juin 1789, t. I, p. 83 (Réimpression).

(3) *Moniteur* des 13-15 juillet 1789, t. I, p. 156.

(4) *Moniteur* du 28 août 1789, t. II, p. 387.

Pour bien saisir toute la portée de ce texte, il n'y a qu'à se reporter aux discours de Mirabeau dont l'éloquence avait enlevé le vote. A l'occasion d'un premier emprunt, qui devait échouer, Mirabeau avait déclaré, le 7 août: « Il n'est point vrai qu'il faille que tous les genres de propriété soient imposés; ce qui est vrai, c'est que tous les individus sans exception doivent être soumis à l'impôt... Il n'est aucun impôt que le rentier ne supporte en proportion de ses facultés et de ses dépenses. Soumettre le rentier à une retenue, ce n'est donc pas vouloir qu'il paye sa part des contributions publiques, c'est vouloir qu'il paye deux fois (1). »

Le 27 août, le même orateur reprenait: « L'impôt serait une injustice. » L'opinion de Mirabeau devait être celle de l'Assemblée, car s'il fut une époque où on désira éviter l'équivoque en matière législative, ce fut certainement sous la Révolution où l'on exprimait les idées même les plus simples en des « développements souvent trop longs mais qui avaient au moins le mérite d'être écrits en excellent français » (Brunetière). Et nous pensons que l'Assemblée Constituante ne donnait pas au mot « retenue » de son texte du 27 août le sens de suppression de quartiers qu'on a voulu lui donner depuis, mais bien celui de taxe directe ou d'imposition comme l'avait exprimé Mirabeau. Nous invoquerons en faveur de cette interprétation la discussion qui eut lieu de nouveau à l'Assemblée sur ce sujet les 3 et 4 décembre 1790.

Nous avons déjà rappelé que les rentes, sous l'ancien régime, étaient considérées comme immeubles. Aussi le 22 octobre 1790 le député Lavenue déposa-t-il une motion assimilant les arrérages des rentes aux revenus fonciers et, par

❧ (1) *Moniteur* du 10 août 1789, t. I, p. 321.

suite, leur faisant supporter le même impôt (1). Le Comité d'Imposition examina le projet, le rejeta. Rœderer, et dans le rapport qu'il rédigea, et à la tribune, se déclara en faveur de l'immunité, qu'il ne considérait pas comme un privilège et il donnait deux raisons de sa décision : d'abord la nécessité pour l'Etat de tenir sa parole, puis les intérêts du crédit public (2). Il considérait qu'imposer la rente était lui faire subir une retenue, que l'immunité d'impôt faisait partie de la convention passée entre l'Etat et ses créanciers et qu'il fallait rejeter « avec une indignation civique (3) » toute proposition tendant à réduire sans retour la confiance des rentiers.

Lavenue voulut expliquer les votes précédents de l'Assemblée. « Réduire ou retenir, c'est autre chose qu'imposer », disait-il. Mais Barnave, après Mirabeau qui avait livré la proposition « à tout le mépris qu'elle méritait (4) » condamna à son tour le projet (5) et fit voter le décret des 4-10 décembre 1790, n'admettant pas la taxation de la rente en tant que rente et prétendant que le rentier ne devait être atteint que par l'impôt personnel sur la fortune mobilière révélée par le loyer (6). Il assimilait ceux qui ont des rentes sur l'Etat à ceux qui ont des rentes sur particuliers (7). Et la seule différence avec le régime du Code Civil, c'est-à-dire avec notre régime actuel, consiste en ce que les rentes sont aujourd'hui des meubles et non plus des immeubles.

(1) Le 22 septembre 1790, Montcalm-Gozon avait présenté un projet soumettant les fonds publics à une retenue d'un dixième. Ne fut pas pris en considération. (*Moniteur*, 23 septembre 1790, p. 713).

(2) *Moniteur* des 4 et 5 décembre 1790.

(3) *Moniteur* du 4 décembre 1790.

(4) *Moniteur* du 4 décembre 1790.

(5) *Moniteur* du 5 décembre 1790.

(6) MILHAUD : *L'imposition de la rente*, p. 136.

(7) MILHAUD : *L'imposition de la rente*, p. 139.

Ce dernier décret ne saurait laisser subsister le moindre doute sur le sens que la Constituante donnait au mot « retenue » puisqu'en repoussant la motion Lavenue, elle repoussa catégoriquement l'impôt, se référant aux décrets que nous avons cités « qui consacraient des principes invariables sur la foi publique (1). »

A peine trois ans plus tard, ces déclarations solennelles devaient être annulées par la Convention.

Sur la proposition de Cambon, Rapporteur de la Commission des Finances, elle créa en août 1793 le Grand Livre de la Dette Publique sur lequel devaient être inscrites toutes les dettes de l'Etat, aussi bien celles de la monarchie que celles de la Révolution. D'après le rapport de Cambon (2), les anciens titres ne devaient figurer que pour leur revenu net. « Les capitaux fictifs et retenues du 10^e, du 15^e, du 20^e, variant avec chaque rente ne font, disait-il, que rappeler d'anciennes injustices sans utilité aucune, puisque, lors des transmissions, elles ne sont comptées qu'à raison de leur produit net. » Mais, estimant que « dans un gouvernement libre qui a pour base l'égalité.... toutes les propriétés, étant garanties par la société, doivent payer le prix de cette protection (3), » il demande l'assujettissement de la Dette « au principal de la contribution foncière qui sera fixée chaque année par le Corps Législatif » et dont « le paiement sera fait par retenue sur les feuilles de paiement annuel de la Dette (4). » Ces deux propositions admises sans discussion formèrent les articles 111 et 112 de la loi du 24 août 1793.

(1) Termes du projet de décret présenté par Barnave et voté par l'Assemblée (*Moniteur* du 5 décembre 1790).

(2) Rapporté dans l'*Histoire de la Dette publique en France*, de VUHRER, p. 442.

(3) VUHRER, p. 463.

(4) VUHRER, p. 463.

Cette loi fut-elle appliquée? C'est fort probable. Certains l'ont contesté, notamment M. de Parieu (1) qui se base sur ce que le *Moniteur* ou le *Bulletin des Lois* ne contiennent aucune indication à ce sujet. Cette opinion semble condamnée par le décret du 19 ventôse, an III (19 mars 1795) qui réduisit à 10 0/0 le taux encore plus lourd au début. En 1793, en effet, l'impôt foncier était de 20 0/0 (2). La réduction implique bien qu'il y ait eu application de la loi malgré le silence des feuilles officielles, application de très courte durée il est vrai, car il fut décidé par la loi du 28 pluviôse an IV (17 février 1796) que le premier semestre de la dite année ne subirait pas de retenue. On espérait par cette mesure rassurer un peu les rentiers dont la situation était lamentable. Irrégulièrement payés, ils ne recevaient le plus souvent que des assignats. Or, au début de 1796, un franc en monnaie métallique valut 552 francs en papier. Dans les premiers jours de l'an IV, une loi avait fixé à un quart des arrérages le paiement en numéraire (3); le reste était délivré en mandats territoriaux qui remplaçaient les assignats remboursés au trentième de leur valeur, mais bientôt les mandats territoriaux furent aussi discrédités que les assignats (4). Une nouvelle loi du 15 vendémiaire an V eut beau affecter le sixième des contributions au paiement des rentes, le crédit de l'Etat baissait de jour en jour à tel point que vers la fin de 1797 le titre de 100 francs 5 0/0, soit 5 francs de rente, valait six francs quinze.

Il n'y avait qu'un moyen de sortir de cette situation : la banqueroute. Le Directoire eut l'honneur de la décider

(1) *Traité des Impôts*, p. 381.

(2) STOURM : *Les finances de l'Ancien Régime et de la Révolution*, p. 333.

(3) Loi du 5^e jour complémentaire de l'an IV.

(4) PAUL LEROY-BEAULIEU, *Science des Finances*, t. II, p. 555.

par la loi fameuse du 9 vendémiaire an VI (30 septembre 1797). Après les belles déclarations de la Constituante, violées par la Convention, l'Etat Français déclarait ne plus être en mesure de tenir ses engagements. Le Directeur du Trésor public, Villiers, proposa aux Chambres le remboursement en papier des deux tiers de la Dette, d'après le Grand Livre de 1793 (1). L'autre tiers resterait inscrit, affermi, consolidé. Crétet eut beau affirmer au Conseil des Anciens (2) que « le Gouvernement d'un état libre peut réduire la portion de la Dette publique qu'il ne peut acquitter et rembourser le surplus, » il ne dupa personne et on vota la banqueroute.

L'article 98 de la dite loi est ainsi conçu : « Chaque inscription au Grand Livre de la Dette Publique, tant perpétuelle que viagère, liquidée ou à liquider, sera remboursée pour les deux tiers de la manière établie ci-après ; l'autre tiers sera conservé en inscriptions au Grand Livre et payé sur ce pied à partir du deuxième semestre de l'an V. Le tiers de la dette conservé en inscriptions est déclaré exempt de toute retenue, présente et future. »

On garantissait aux rentiers que, moyennant la perte des deux tiers de leur capital, ils conserveraient le dernier tiers intact. Mais l'interprétation de la dernière phrase de l'article 98 a donné lieu à de vives discussions et il nous faut en dégager le sens exact et la portée.

Le 13 brumaire an VII fut aboli le droit de timbre perçu sur les inscriptions, le 22 frimaire, les droits d'enregistrement pour mutations ou transmissions de rentes. A partir du 28 floréal, les certificats de vie pour rentes viagères fu-

(1) STOURM : *Les finances de l'Ancien Régime et de la Révolution*, p. 341.

(2) *Rapport de Crétet*, lu le 8 vendémiaire an VI.

rent délivrés gratuitement. Les arrérages n'étaient donc assujettis à aucun impôt. Était-ce en vertu des dispositions de l'article 98? Était-ce pour permettre de remonter au titre de rente qui, nous l'avons déjà vu, était tombé à six francs quinze à la fin de 1797?

Nous avons admis pour l'Etat la possibilité de promettre l'immunité de la rente. Cette promesse a-t-elle été faite en l'an VI? L'article 98 spécifiant l'exemption de toute retenue présente et future est-il un engagement formel? Que signifie ce mot « retenue? »

Nous lui avons déjà donné le sens d'imposition en étudiant les votes de 1789. Nous estimons que la loi de l'an VI n'était qu'un retour aux mêmes principes (1). Nous considérons également comme une présomption en faveur de cette opinion les dispenses de l'an VII énumérées plus haut et quand bien même la discussion n'aurait pas été déjà soulevée dans le sein de la Constituante, le sens d'« imposition » que nous donnons au mot « retenue » résulterait de l'impossibilité de le comprendre autrement.

Certains ont voulu soutenir que par retenue, il fallait bien entendre « imposition » et, prétendant que l'Etat ne pouvait s'engager à exempter ses titres à jamais, il aurait voulu dire que les rentes ne subiraient aucune des impositions actuellement existantes. Cette interprétation ne saurait être admise, étant en contradiction formelle avec le texte. La loi a bien soin de dire: toute retenue présente et future. On ne peut, malgré la meilleure volonté, accorder à retenue future le sens d'exonération dans l'avenir des impositions actuelles. Puis, ce n'eût pas été une garantie, contrairement à ce que voulait le législateur de l'an VI. Il eût suffi de

(1) En ce sens : M. Jules Roche, articles divers et interventions à la Chambre. — Léon SAY : *Revue Politique et Parlementaire*, juin 1895. — RAIBERTI : *Journal Officiel*, 30 juin 1896, p. 1114.

créer de suite une nouvelle taxe ou de modifier le système d'impôts, même à la rigueur d'en changer le nom pour y soumettre la rente.

Une autre interprétation compte beaucoup plus de partisans, lesquels se sont groupés autour de M. Caillaux, ancien président du conseil et ministre des finances, l'auteur du projet d'impôt sur les revenus et sur le revenu, voté par la Chambre en 1909, actuellement au Sénat. Lors de la discussion de ce projet, M. Caillaux, qui veut soumettre la rente à l'impôt, prétendit avoir le champ libre. L'Etat n'avait en l'an VI, selon lui, fait qu'une promesse: celle de ne pas renouveler les pratiques de l'ancien régime, de ne pas opérer de retenues de quartiers (1). — Un mot s'opposait à l'admission de la précédente théorie: retenue... future. Pour cette seconde opinion, ce sera « retenue présente » qui soulèvera les difficultés. Comment! C'est à l'instant précis où l'Etat réduit sa dette des deux tiers qu'il déclare renoncer à toute retenue présente! Il y a opposition absolue entre cette interprétation et les faits. La promesse de ne plus avoir recours aux retenues de quartiers ne s'expliquerait que pour l'avenir. Or le législateur a dit: retenue présente; et il emploie cette expression, nous ne saurions trop insister, au moment où il opère une retenue colossale, au moment où il fait banqueroute!

Les termes de la loi de vendémiaire, ne se prêtant ni à l'une ni à l'autre de ces interprétations restrictives, ont une portée beaucoup plus large, beaucoup plus étendue: tout en condamnant les réductions de quartiers de l'ancien régime pour l'avenir, ils proclament l'immunité des titres

(1) En ce sens : M. PLICHON, *Journal Officiel*, 4 juillet 1896, p. 1140. — M. PELLETAN, *Journal Officiel*, Chambre, 25 mars 1908, p. 743. — M. ZÉVAËS, *Journal Officiel*, 22 mai 1908, p. 1010. — M. JÈZE, *Cours élémentaire de science des finances*, 1909, p. 472.

consolidés non seulement quant aux taxes actuelles, mais aussi quant aux taxes qui pourraient être établies plus tard... Les votes précédents de la Constituante, l'impossibilité, d'après son texte même, de restreindre l'application de la loi de vendémiaire, les votes postérieurs des auteurs de la dite loi, tout concourt à confirmer notre opinion qui veut voir dans l'article 98 de la loi de l'an VI un engagement formel de l'Etat en faveur de l'immunité. C'est ainsi que la comprirent les contemporains de la loi, et on ne saurait se baser sur ce que l'opinion adverse eut toujours des partisans, — en tout et pour tout il y a toujours une opposition — pour annuler cet engagement.

Et si cet engagement n'a pas été intégralement respecté et n'est pas aujourd'hui absolument intact, il a au moins été considéré comme inviolable en ce qui concerne les impôts directs jusqu'à la fin du XIX^e siècle.

Quant aux taxes auxquelles a été soumise la rente, elles n'ont pas assez d'importance, dit-on, pour nuire au crédit de l'Etat. Elles constituent cependant, selon nous, un manquement à la parole donnée. Nous allons les examiner.

Un acte impérial du 30 mars 1806, un sénatus-consulte du 14 août suivant, confirmés en 1807 par l'article 896 du Code Civil, autorisaient l'immobilisation de rentes sur l'Etat en vue de créer des majorats, fonds auxquels étaient attachés un titre de noblesse et qui se transmettaient par ordre de primogéniture masculine. Avant d'interdire ces immobilisations en 1835, on voulut en arrêter l'extension. Aussi furent-elles assimilées par la loi du 18 juin 1831 à des propriétés foncières et soumises à l'impôt. On ne saurait voir à proprement parler dans cette loi une violation des engagements de l'Etat. On considérerait que les rentes qui avaient contribué à la constitution du majorat n'étaient plus des titres ordinaires; elles avaient une nouvelle qualité,

elles étaient en effet devenues des valeurs spéciales, puisqu'elles avaient perdu leur caractère mobilier et qu'elles n'étaient même plus soumises aux principes du Code Civil sur les successions.

La loi du 22 frimaire an VII qui soumettait le transfert des valeurs mobilières à un impôt d'enregistrement avait exempté les rentes. Il en résulta de nombreuses fraudes, soit dans les donations entre vifs, soit dans les successions. La loi du 18 juillet 1836 annula en partie les effets de la loi de l'an VII pour les donations entre vifs de rentes sur l'Etat, qui ne restaient exemptes du droit proportionnel d'enregistrement « qu'autant que l'inscription de la rente donnée existerait sous le nom du donateur ou de celui auquel il aura succédé, depuis plus d'un an, et que l'acte de donation en indiquerait le numéro, la date et le montant. » Si la loi fut votée sans tapage, comme on l'a fait remarquer, cela tint au langage du ministre des finances qui avait déclaré en la présentant à la Chambre: « Le Gouvernement considère comme une condition fondamentale au crédit public, le respect de tous ses engagements et l'on y place d'abord les privilèges conférés aux rentes. » La loi était l'opposé de cette belle assertion.

La fin du règne de Louis-Philippe vit une proposition assujettissant aux droits de mutation toute transmission à titre gratuit. Elle fut reprise et aggravée en 1850. Le 18 mai, l'Assemblée votait la soumission des rentes aux droits de mutations par décès et de transmission entre vifs à titre gratuit, le capital étant déterminé par le cours moyen du jour de la transmission.

Enfin une loi du 28 avril 1893 imposait de 5 centimes par mille francs toutes les opérations de Bourse, d'achat et de vente, au comptant ou à terme. Le marché à terme des fonds d'Etat français en ayant souffert, la loi du 28 décem-

bre 1895 réduit pour les rentes cet impôt à un centime et quart.

Sauf celui créé en 1850, ces impôts n'étaient pas très lourds, et ainsi s'explique-t-on que leur établissement n'ait pas provoqué les craintes nées à l'apparition des récents projets d'impôts sur le revenu qui taxent la rente directement.

Dans le cours du ^{xix}^e siècle, on avait déjà manifesté plusieurs fois le désir d'imposer la rente. En 1833 fut proposé un impôt sur tous les revenus mobiliers sans exception; il s'étendait donc aux rentes. Thiers le fit repousser: « Une loi fait défense expresse d'imposer les rentes », dit-il (1).

Depuis 1830, jusqu'en 1847, chaque année un nommé Carpentier proposa l'établissement d'une contribution sur les rentes, égale au dixième du revenu, à percevoir par retenue. La Chambre des Députés, considérant ce projet comme inadmissible, l'écarta dix-huit fois par l'ordre du jour.

Nouveaux projets présentés en 1850 par M. Febvrel (2), en 1851 par Sainte-Beuve (3) et M. Morin (4), en 1862 par M. Granier de Cassagnac (5).

Après le traité de Francfort, ayant besoin d'énormes ressources, on songea un instant à l'impôt sur le revenu. Les projets les plus variés furent soumis à la Commission du budget (6). Le rapporteur, M. Casimir-Perier préconisa un impôt sur les revenus, classés en diverses catégories ou cédules; il exemptait les rentes. « Si la rente ne peut être l'objet d'une taxation spéciale, déclarait-il, ce n'est pas seu-

(1) *Moniteur* du 16 avril 1833.

(2) *Moniteur* du 21 avril 1850.

(3) *Moniteur* du 7 janvier 1851.

(4) *Moniteur* du 11 mai 1851.

(5) Séances des 3 et 21 juin 1862. M. Granier de Cassagnac était déjà intervenu, sans succès, les 9 juin 1856 et 23 mai 1857.

(6) CHAILLEY : *l'Impôt sur le revenu*, p. 505.

lement à cause de la loi de vendémiaire an VI, c'est aussi parce que cet engagement résulte de l'essence même du contrat entre le débiteur et le créancier (1). » Du projet de M. Casimir-Perier on n'admit que l'impôt sur les valeurs mobilières autres que les rentes. Ce fut la loi du 28 juin 1872.

A cette pénible époque, si on acceptait généralement que toucher à l'immunité de la rente aurait été donner un coup terrible au crédit public, par contre de nombreuses protestations se faisaient entendre au sujet de ce nouvel impôt qui augmentait abusivement les privilèges dont jouissaient déjà les rentiers. Les propriétaires de valeurs mobilières taxées payaient déjà, en effet, la contribution personnelle mobilière; on leur faisait supporter un second impôt direct. Pour ceux qui ne voyaient dans les rentes que des valeurs mobilières de même nature que les autres, l'inégalité devenait choquante. Ces protestations cessèrent de bonne heure, non de la part des parlementaires, mais de celle des capitalistes, et la loi passa dans les mœurs (2).

Le 29 décembre 1873, M. Raudot, député de l'Yonne, proposa l'assujettissement de la rente au droit d'enregistrement sur les transmissions des valeurs mobilières. Dans ce but, lors du paiement des arrérages, on aurait retenu une somme correspondant à la taxe annuelle des valeurs au porteur. Le Ministre des Finances, M. Magne, s'éleva contre cette proposition. Il rappela, sans la citer, la promesse de l'an VI, Gambetta, qui était pourtant alors le chef de l'opposition, soutint le Ministre et l'Assemblée le suivit (3).

(1) Rapport de M. Casimir-Perier, *Journal Officiel*, 31 août 1871, p. 3760.

(2) Ainsi que l'a constaté M. Cochery (*Journal Officiel*, séance du 3 juillet 1896, p. 1184).

(3) *Journal Officiel* des 29 et 30 décembre 1873.

L'année suivante, la proposition fut reprise et n'eut pas plus de succès.

En 1876, Gambetta était président de la commission du budget. Il avait rédigé un programme financier qui n'admettait plus l'immunité de la rente dont les arrérages étaient taxés non en eux-mêmes, mais à titre de revenus, comme le faisaient les Anglais (1). Léon Say, ministre à son tour, rappela « qu'on avait proclamé en principe que la rente ne serait jamais imposée. » Le projet de Gambetta ne fut même pas déposé à la Chambre (2) et en 1878 le grand orateur, revenu à sa première opinion, combattait de nouveau l'impôt sur la rente.

En 1878, dans le rapport qui demandait la création du 3 0/0 amortissable, destiné à l'alimentation du programme de travaux publics de Freycinet, on pouvait lire: « Il (le nouvel emprunt) sera exempt, comme tous les titres de rente créés en France; les privilèges et les immunités attachés aux rentes sur l'Etat sont assurés au 3 0/0 amortissable. »

En 1882, nous trouvons deux projets de MM. Bisseuil (3) et Sihhol (4) qui n'eurent pas de suites.

En février 1884, un an environ après la conversion du 5 en 4 1/2, M. Ballue veut étendre aux fonds d'Etat français et étrangers l'impôt de 3 0/0 de 1872 (5). Ce n'était pas la soumission au droit commun cependant, car il augmentait la taxe des autres valeurs mobilières de 1 0/0. La Chambre ayant été renouvelée, il reprend son projet légèrement mo-

(1) *Discours et plaidoyers politiques de Gambetta* (REINACH), t. VI, p. 385.

(2) Rapport du 14 octobre 1876.

(3) *Journal Officiel*, 11 juillet 1882.

(4) *Journal Officiel*, 1^{er} décembre 1882.

(5) Il avait déjà déposé en janvier 1883 une « proposition de loi ayant pour objet la réforme de l'assiette de l'impôt. » *Journal Officiel*, annexes 1883, p. 1610.

difié: il retenait 4,50 0/0 sur les arrérages et n'assujettissait les valeurs mobilières ordinaires qu'à 4 0/0. Mais les fonds étrangers sont exempts. La proposition tomba, sans discussion (1).

Nous arrivons alors à l'année 1886 qui connut un vote de la Chambre des Députés en faveur de l'imposition. Désirant mettre un terme aux discussions continuelles sur la promesse de l'an VI, M. Raoul Duval avait déposé, à l'occasion d'un emprunt qui allait être contracté, l'amendement suivant: « Les rentes qui seront émises, en exécution de la présente loi, ainsi que les rentes émises jusqu'à ce jour sous les dénominations de rentes 4 1/2 0/0, 4 0/0, 3 0/0 perpétuel et 3 0/0 amortissable, ne pourront être frappées d'aucun impôt. »

La commission du budget repoussa le texte et elle fut suivie par la Chambre. L'amendement fut rejeté par 317 voix contre 186 (2). Ce vote a été fréquemment invoqué par les partisans de l'imposition. Vous voyez, disent-ils, qu'on n'a jamais voulu consacrer l'immunité, et le vote de 1886 est la condamnation de la soi-disant promesse de vendémiaire.

Nous ferons observer d'abord qu'un vote ne saurait être la condamnation d'une loi, puis que le vote en question est un refus d'affirmation et non une négation de principe. En repoussant l'amendement Duval, qu'a fait la Chambre? Elle a maintenu le *statu quo*, l'indécision, mais n'a pas accepté le principe de l'imposition. Elle était liée par une loi, celle de 1850, qui avait soumis la rente aux droits sur les transferts à titre gratuit, et elle ne se sentait peut-être pas en état de solutionner un débat aussi grave et elle l'a ajourné. Lors de la proclamation du scrutin, en effet, on s'était écrié

(1) Voir CHAILLEY : *L'Impôt sur le Revenu*, p. 564.

(2) *Journal Officiel*, 3 juillet 1896, p. 1183.

à droite: « Alors c'est l'impôt sur la rente! » et M. Andrieux répondit: « Non, Messieurs. Je proteste énergiquement contre cette signification donnée à mon vote. »

D'ailleurs, en faveur de notre interprétation, nous invoquons, à notre tour un vote de la même année 1886 et qui fut émis quatre mois après le rejet de l'amendement Duval, M. Fernand Faure avait demandé un impôt de 0 fr. 20 0/0 sur toutes les valeurs au porteur sans exception, pour remédier aux fraudes des déclarations de succession. La Chambre fut hostile (1).

En 1888, le Ministre des Finances, M. Peytral, déposa au nom du Gouvernement un projet d'impôt général sur le revenu. Les rentes même possédées par des étrangers payaient 1 0/0 retenu lors du paiement. C'était donc un impôt direct sur la rente que ne payaient pas toutefois ceux dont le revenu total était inférieur à 2.000 francs. Ceux qui avaient entre 2.000 et 4.000 ou moins de 8.000 avec des charges de famille bénéficiaient d'une réduction. Quoique renvoyé à une commission spéciale, le projet Peytral n'eut même pas l'honneur d'un rapport. Il importe de remarquer que c'était le premier projet d'impôt sur le revenu d'initiative gouvernementale (2).

En 1890 deux projets de MM. Rabier (3) et Linard (4) n'eurent pas de suites.

En 1892 M. Girault veut remplacer la contribution des portes et fenêtres par un impôt de 5 0/0 sur la rente. Sans résultat (5). En juillet, au nom de la Commission de la ré-

(1) *Journal Officiel*, 12 novembre 1886.

(2) *Journal Officiel*, Session extraordinaire, Chambre 1888, annexe n° 3123, p. 462.

(3) *Journal Officiel*, 8 novembre 1890.

(4) *Journal Officiel*, 19 janvier 1890.

(5) *Journal Officiel*, Sénat. Séance du 12 juillet 1892, p. 753.

forme générale de l'impôt (que la Chambre avait nommée pour étudier les nombreux projets dont le dernier avait été présenté par M. Maujan), M. Merlou présenta à la Chambre un projet d'impôt sur le capital et sur le revenu, projet qui n'exemptait pas les rentes. Il n'y eut pas de discussion (1).

Le 27 janvier 1894, M. Gendre dépose une nouvelle proposition, se basant sur ce que les rentiers retirent de leurs capitaux un revenu supérieur de 1 0/0 au moins à ceux de l'agriculture. Il est donc juste de les imposer (2). Le 10 février de la même année, autre proposition par M. Guillemet, qui demande pour la rente le régime du droit commun (3). Puis, le 5 mai, M. Goblet offre une nouvelle combinaison. Dans les revenus classés en sept cédules figurent les rentes qui payeraient par retenue 0,50 0/0, taux égal à celui des autres valeurs mobilières (4). Toutes ces réformes restèrent sur le papier.

Toujours en 1894, le 16 juin, sur le rapport de M. Poincaré, alors ministre des finances, le Président de la République institue une commission extra-parlementaire « chargée de procéder à la classification et à l'étude des moyens de taxation des diverses natures de revenus en vue de la réforme de l'impôt. » Cette commission ayant réparti les revenus en cinq cédules, classa les revenus des valeurs mobilières dans la cédule C. Cette dernière devait-elle comprendre la rente? Par 7 voix contre 6, le 28 novembre 1894, la rente

(1) Voir Rapport de M. Merlou, en date du 10 mars 1899, *Journal Officiel*, p. 906.

(2) La Commission extra-parlementaire se prononça contre ce projet, suivant rapport de M. Cavaignac, déposé le 25 juin 1895.

(3) *Journal Officiel*, Chambre 1894, annexe n° 365, p. 211.

(4) *Journal Officiel*, Chambre 1894, annexe n° 599, p. 664.

ne fut pas comprise (1). Quatre mois après, le 13 mars 1895, nouveau vote en sens inverse (2) dont M. Cochery, ministre des finances, s'autorisa pour déposer, au nom du cabinet, un projet remaniant nos impôts, projet très proche parent de l'Income-tax anglais (3). La rente subissait le sort de toutes les autres valeurs mobilières et payait 4,50 0/0. Il n'y avait d'exception que pour les titres appartenant aux étrangers dans certaines conditions (résidence hors de France ou en France depuis moins d'un an) et pour les rentes de la Caisse des Dépôts et Consignations et des Caisses d'Épargne. La Chambre, après une longue discussion, obligea le Gouvernement à abandonner son projet (4).

Le 7 février, M. Caillaux, Ministre des Finances, présenta à la Chambre des Députés un nouveau projet dont les grandes lignes devaient être acceptées à une grande majorité (5). La Chambre, dans son vote du 9 mars 1909 sur l'ensemble du projet a condamné par 407 voix contre 166 l'immunité des rentes et renié l'engagement de l'an VI.

Espérons que le Sénat ne suivra pas cet exemple. Il

(1) Procès-verbaux des séances de la Commission extra-parlementaire de l'impôt sur les revenus, t. II, p. 689.

(2) Procès-verbaux, p. 966. Le lendemain, 14 mars 1895, M. Sembat déposait un amendement proposant l'imposition immédiate des fonds publics pour éviter autant que possible les spéculations qui résulteraient d'une longue discussion. Cet amendement fut repoussé par 294 voix contre 216.

(3) M. Doumer avait introduit dans le projet de budget de 1897, un impôt global sur le revenu que la Commission avait repoussé. En 1898, un projet de M. Peytral n'avait pas été discuté.

(4) *Journal Officiel* du 30 juin au 5 juillet 1896. — Les principaux adversaires du projet du gouvernement furent MM. Rouvier, Ribot et Raiberti.

(5) *Journal Officiel*, 1907, annexe n° 737. — M. Caillaux avait déjà déposé en 1900, sous le ministère Waldeck-Rousseau, un projet qui n'a pas été discuté.

commettrait, selon nous, un acte funeste pour le crédit de l'Etat et pour l'épargne.

Le projet Caillaux est une combinaison de l'impôt global sur le revenu et de l'impôt sur les revenus. Il divise ces derniers en sept classes selon leur origine (propriétés foncières bâties, propriétés foncières non bâties; capitaux mobiliers, commerce, industrie, exploitations agricoles, traitements publics et privés, professions libérales). Chacune de ces catégories subit un impôt plus ou moins élevé et l'ensemble des revenus, s'ils dépassent un certain chiffre, est soumis à un impôt complémentaire et progressif.

La troisième cédule comprend les revenus mobiliers qui supportent, y compris les fonds d'Etat, une taxe de 4 0/0 retenue lors du paiement des arrérages. Il est prévu deux exceptions: premièrement pour les rentes de la Caisse des Dépôts et Consignations, des Caisses d'épargne, de certaines institutions publiques, qui ne sont pas taxées, quel que soit la quantité de titres qu'elles possèdent. Bénéficieraient également d'une exemption les revenus en rentes inférieurs à 625 fr. et dont le propriétaire n'aurait pas un revenu global supérieur à 1.250 francs.

Les partisans de ce projet se réjouissent de voir cesser un privilège injustifiable et de rétablir l'égalité qui doit être à la base de la société moderne. Ils ne remarquent pas qu'ils remplacent une soi-disant injustice par une injustice réelle beaucoup plus grave. Quel principe invoque-t-on, en effet, pour imposer la rente? La contribution proportionnelle de tous les citoyens aux dépenses publiques en compensation de la protection dont ils jouissent. Mais il y a de nombreux rentiers qui ne bénéficient pas de la protection de l'Etat et pour lesquels ce dernier n'est que débiteur: ce sont les

étrangers. Est-il juste de leur demander une part contributive à des charges publiques dont ils ne profitent pas? Evidemment non. Aussi les titres possédés par eux devraient-ils être exempts de toute taxe. Entre ces rentiers et l'Etat qui n'a sur eux aucune autorité, il n'existe que des liens contractuels (1). Puis, en cas de crise, et c'est presque toujours en temps de crise que sont émis les emprunts, l'Etat ne trouvera peut-être pas chez ses nationaux tout l'argent qui lui est nécessaire. Il lui faudra le concours de l'étranger. Il doit donc le ménager afin de pouvoir compter sur lui si jamais il lui arrive d'avoir besoin de ses capitaux (2).

Comment donc l'Etat respectera-t-il ses engagements à l'égard de l'étranger? Pratiquement il est fort difficile de résoudre ce problème et si plusieurs systèmes ont été préconisés, aucun ne semble donner une entière satisfaction.

Une première solution séduit tout d'abord par sa simplicité: il n'y a, dit-on qu'à présenter le titre de rente lors du paiement des coupons. S'il s'agit de titres nominatifs, le contrôle est facile et la mesure est excellente. Mais pour les titres au porteur, il faudra s'en tenir à la déclaration de celui qui touche les arrérages. Que de fraudes possibles! On fera toucher ses coupons à l'étranger. La nécessité de présenter le titre lui-même constituerait bien un obstacle, mais il n'est pas insurmontable. Les risques de perte ou les frais pourraient être réduits à fort peu de chose, étant données la commodité et la rapidité des moyens de communication

(1) En ce sens : P. LEROY-BEAULIEU, partisan de l'imposition de la rente. *Traité de la Science des Finances*, t. II, p. 516. — Voir également : *Rapport* de M. KRANTZ, *Journal Officiel*, 1896, p. 1151. — *Projet COCHERY*, art. 21 et *Chambre*, *Journal Officiel*, 8 juillet 1896, p. 1228. — M. CAILLAUX (*Chambre* 1909, annexe n° 1053).

(2) M. GAUTHIER DE CLAGNY, *Journal Officiel*, 1^{er} juillet 1896, p. 1123.

et l'extension de certains grands établissements de crédit. Les titres au porteur risqueraient donc d'être possédés officiellement presque tous par des étrangers.

Pour y remédier, on peut exiger de celui qui présente le titre la déclaration sous serment que le titre est bien sa propriété. C'est ce qu'on appelle l'affidavit (1). Il fut appliqué en Italie, mais ne donna pas des résultats bien appréciables (2). Il suffit de trouver des hommes d'affaires plus complaisants que scrupuleux et ce n'est peut-être pas très difficile.

Enfin, on peut avoir recours à la division de la Dette en dette intérieure et en dette extérieure. A une date donnée, on classera dans la première catégorie les titres possédés par les nationaux, et dans la seconde ceux qui appartiennent à des étrangers. Cette classification est définitive. La dette intérieure est soumise à l'impôt, la dette extérieure est exempte. Ce système a été employé par l'Espagne. On ne saurait le recommander. La division de la Dette ne saurait, en effet, se faire du jour au lendemain et, dès les premiers avis, presque tous les fonds deviendraient propriété d'étrangers jusqu'à ce que l'opération soit terminée. Après quoi les nationaux reprendront leurs titres exempts d'impôts puisque faisant partie désormais de la dette extérieure. Et ainsi le but de la loi n'est pas atteint : il y a des nationaux qui conservent leurs revenus intacts, sans participer aux charges publiques (3).

D'ailleurs, lorsqu'on s'attache à la nationalité du titulaire ou du porteur, comme dans les systèmes de présentation du titre ou de l'affidavit, le bénéfice est à peu près le même

(1) Paul LEROY-BEAULIEU : *Traité de la Science des Finances*, p. 517.

(2) L'Italie y renonça d'ailleurs en 1893.

(3) En ce sens : M. ROUVIER, *Journal Officiel*, 3 juillet 1896, p. 1163.

pour l'Etat. Le titre exempté augmentera nécessairement de valeur, proportionnellement au taux de l'impôt. Résultat: les titres des nationaux fuiront dans les portefeuilles étrangers. L'Etat aura pris une vaine mesure en taxant la rente.

En présence de toutes ces difficultés, la Chambre de 1909 a préféré ne pas établir de distinction entre les rentiers français et étrangers. Elle les soumet indistinctement à l'impôt (1).

La question de l'immunité fut enfin soulevée avec une certaine âpreté à la Chambre des Députés le 2 décembre 1913. Sur le point d'émettre un emprunt de 1.300 millions, destiné à la défense nationale, le Gouvernement avait proposé d'assurer aux rentes qu'il allait créer « tous les privilèges et immunités attachés aux rentes sur l'Etat. » Et, pour éviter toute équivoque, il s'était expliqué clairement sur le sens qu'il donnait à sa proposition: la reconnaissance de l'engagement de l'an VI. Le ministère paya sa loyauté de sa vie. Confirmant son vote de 1909, la Chambre repoussa l'immunité de la rente. Mais cette fois l'impôt n'avait plus que 290 partisans contre 265 au lieu de 407 contre 166 en 1909, soit un déplacement de quatre-vingt-dix-neuf voix en faveur de l'immunité et la réduction de la majorité au nombre très faible de 25 voix.

Le projet voté par la Chambre est actuellement devant le Sénat. La commission chargée de l'examiner lui a fait subir de nombreuses modifications et à l'unanimité elle a repoussé l'imposition de la rente. L'article 31 du contre-projet qu'elle a élaboré concerne les valeurs mobilières; il est ainsi conçu:

Article 31. — « L'impôt sur le revenu des capitaux mobi-

(1) Comme l'Angleterre et, jadis, l'Italie et l'Autriche.

liers s'applique aux dividendes, intérêts, arrérages et tous autres produits :

1^o Des actions, parts de fondateurs, parts d'intérêt, commandites, obligations et emprunts de toute nature des sociétés et collectivités françaises désignées dans l'article 1^{er} de la loi du 29 juin 1872 et non affranchies de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières par les lois subséquentes ;

2^o Des actions, parts de fondateurs, parts d'intérêt, commandites, obligations et emprunts de toute nature des sociétés, compagnies, entreprises, corporations, villes, provinces étrangères, ainsi que tout autre établissement public étranger soumis par les lois actuellement en vigueur à des droits et taxes équivalents à ceux qui sont établis sur les valeurs françaises ;

3^o Des rentes, obligations et autres effets publics des gouvernements étrangers. »

Et M. Aimond, rapporteur de la commission, donne sur cet article le commentaire suivant :

« L'article 31 excepte la rente de l'impôt sur le revenu.

« La commission estime, en effet, que la rente ne peut et ne doit être frappée d'aucun impôt qui se traduirait par une retenue sur le coupon. Cette immunité résulte de la loi de vendémiaire an VI et des déclarations qui ont été faites par tous les ministres des finances depuis cette époque, ainsi qu'à chaque émission nouvelle, à chaque conversion, et spécialement lors du vote de la loi de 1872 qui a mis un impôt sur le coupon des autres valeurs ; votre commission entend respecter ces engagements solennels (1). »

(1) Rapport AIMOND, *Journal Officiel*, Sénat 1913, annexe n° 438, p. 62.

CHAPITRE IV

L'IMPOT SUR LA RENTE ET LES LÉGISLATIONS ÉTRANGÈRES

Contrairement à ce qui s'est passé en France, la plupart des autres pays ont imposé leurs fonds d'Etats suivant diverses modalités que nous allons successivement examiner.

ALLEMAGNE

La dette de l'Empire n'est pas soumise à l'impôt. Elle pourrait l'être dans l'avenir, car l'Empire ne s'est lié par aucune promesse et n'a donné aucune garantie à ce sujet. Mais actuellement sa dette est indemne: c'est le seul point qu'il importe de constater.

Par contre, presque tous les Etats de l'Empire allemand ont imposé leurs rentes. La Prusse connaît un système très compliqué et peu pratique organisé par la loi du 21 juin 1891 (1). Tout revenu net supérieur à 900 marks est frappé d'une taxe qui varie progressivement de 0,60 environ à 4 0/0.

(1) STOURM. *Systèmes généraux d'impôts*, p. 112 et suivants. — Rapport de M. Aimond, *Journal Officiel*, Sénat, annexes 1913, n° 438, pp. 43 à 46.

Jusqu'à 3.000 marks l'évaluation est faite d'office; au-dessus on se base sur la déclaration du contribuable. La loi ne mentionne pas expressément les rentes comme devant être comprises dans la déclaration (vérifiable par l'administration), mais les termes sont si généraux qu'il est impossible de supposer l'exception en faveur des fonds d'Etat, ce que contredirait d'ailleurs l'ensemble des dispositions de la dite loi qui est d'une grande précision de détails. — La rente n'est pas taxée lorsqu'elle appartient à un étranger non domicilié en Prusse ou domicilié depuis moins d'un an, alors que cet étranger devra payer l'impôt pour tout autre revenu, traitement ou pension (1). Les revenus jusqu'à 900 marks étant exemptés, les revenus supérieurs pourront obtenir des réductions si le contribuable justifie de certaines conditions: charges de famille, maladies, etc...

A côté de cet impôt sur le revenu ou « Einkommensteuer » existe depuis 1893 un impôt de complément sur le capital ou « Ergänzungsteuer. » Il est proportionnel et basé également sur la déclaration, à laquelle sont obligés ceux dont le revenu dépasse 3.000 marks; au-dessous de ce chiffre, la déclaration ne doit être faite que sur avis de l'administration. Les fonds d'Etat sont soumis à ce second impôt au taux commun de 0,50 0/00. La somme imposable est calculée en multipliant par 25 le revenu annuel et on ne tient aucun compte de la valeur en Bourse. Cet impôt admet certains dégrèvements et des exemptions peu importantes.

Si les fonds d'Etat prussiens ne se sont pas trop ressentis de ces impôts, cela tient à leurs faibles taux pour les petits revenus et au peu d'importance de la Dette.

(1) Notes réunies par la Direction générale des Contributions directes sur l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les revenus dans les pays étrangers, p. 559.

Le Wurtemberg connaît aussi l'impôt sur le revenu des capitaux, traitements, etc., et l'impôt global sur le revenu. Aucune exemption n'est prévue pour les rentiers étrangers (1).

En Bavière, la rente est atteinte par la loi de 1899 organisant un impôt sur le revenu (2).

Les fonds d'Etat sont soumis dans le Grand-duché de Bade à un impôt général et progressif sur le revenu et dans le Grand-duché de Hesse à un impôt sur le revenu des capitaux mobiliers.

L'Alsace-Lorraine perçoit un impôt sur les revenus qui s'applique à la rente. Pour les revenus de 4.000 marks et au-dessus le taux est de 3 1/2 0/0, pour les revenus inférieurs il descend jusqu'à 1,4 0/0.

Sauf en Alsace-Lorraine, où on ne peut nier un exode croissant des capitaux vers la France ou la Suisse, ces impôts n'auraient, paraît-il, exercé aucune influence sur la valeur des titres. Que faut-il en conclure?

Il importe de remarquer que la dette totale de l'Empire et des Etats est très faible relativement à la nôtre, car si les deux dettes sont à peu près égales (environ 26 milliards), la population allemande est de beaucoup supérieure à celle de la France: respectivement 66 et 39 millions et demi. La dette allemande a d'ailleurs son origine en grande partie dans la construction des chemins de fer qui sont en Allemagne exploités par l'Etat et rapportent environ 700 millions de bénéfices nets. Cette somme correspond aux intérêts de la Dette et les contribuables ne se voient imposer que pour environ 200 millions, somme consacrée à l'amor-

(1) STOURM : *Systèmes généraux d'impôts*, p. 131.

(2) *Bulletin de statistique et de législation comparée* de janvier 1900.

tissement. En France, pour le seul service de la Dette, c'est près d'un milliard qui est demandé à la nation.

Si la dette allemande devait s'accroître longtemps encore comme elle l'a fait dans ces dernières années, il faudrait peut-être non seulement conserver la législation fiscale actuelle de la Dette d'Empire qui est exemptée mais étendre l'exemption aux fonds d'Etat des divers pays pour attirer les capitaux que l'industrie ou le commerce réclament sans cesse et obtiennent plus facilement en Allemagne que de ce côté-ci des Vosges.

ANGLETERRE

Pour subvenir aux dépenses des guerres qu'elle soutenait contre la France dans les dernières années du XVIII^e siècle, l'Angleterre eut recours aux emprunts. Mais sa dette prit des proportions qui effrayèrent William Pitt et il résolut de demander une partie des dépenses à l'impôt. En 1798 fut créé « l'income-tax », ou taxe sur le revenu, qui augmenta les ressources de l'Etat, lui permettant de continuer la lutte. Cet impôt frappait le revenu dans son ensemble. Il devait être temporaire et le fut réellement puisque supprimé l'année suivante. Mais, en 1803, il devait être rétabli sous une autre forme. A l'impôt sur le revenu était substitué l'impôt sur les revenus divisés en cinq catégories ou cédules. La troisième cédule ou cédule C comprenait les revenus provenant des fonds d'Etat nationaux (métropole et colonies) et étrangers. Cet impôt était détesté et le gouvernement dut le supprimer en 1816.

En 1842, en raison de difficultés budgétaires, Peel en proposa le rétablissement. Il fut voté pour trois ans. Il fut renouvelé pour un nombre d'années variable jusqu'en

1853 (1), date à partir de laquelle il fut étendu à l'Irlande et voté annuellement par la Chambre des Communes et la Chambre des Lords qui peuvent le modifier ou le supprimer à leur gré, selon les circonstances (2).

La cédule C comprend toujours les revenus des fonds d'Etat nationaux et étrangers. La taxe est perçue par voie de retenue opérée lors du paiement des arrérages; la Banque d'Angleterre en est chargée. Même les rentes payées à l'étranger subissent la retenue (3). C'est donc un impôt direct appliqué au titre lui-même (4).

Le taux de cet impôt a varié énormément depuis sa création. Il fut naturellement plus élevé aux époques troublées, pendant la guerre de Crimée, par exemple, ou pendant la guerre du Transvaal. Il est actuellement de 5 0/0. Il comporte certaines exceptions, certains dégrèvements qui lui donnent un peu le caractère d'un impôt global comme en Prusse. Tout contribuable ayant moins de 160 livres de revenu total (soit 4.000 francs) est entièrement dégrevé. Une réduction dégressive est accordée aux revenus compris entre 160 et 700 livres ou entre 4.000 et 17.500 francs. Comme l'impôt est perçu par voie de retenue, on rembourse ceux qui peuvent justifier des cas d'exemption ou de réduction; ce remboursement nécessite une intervention du fisc pour vérifier les assertions de l'intéressé. Nous avons déjà noté des

(1) Voté pour trois ans en 1845 et en 1848, pour deux ans en 1851, pour sept ans en 1853, pour trois ans en 1860. (*Notes réunies*, p. 280).

(2) *Notes réunies*, p. 280.

(3) Voir STOURM : *Systèmes généraux d'impôts*, p. 131 et Rapport de M. A imond, *Journal Officiel*, Sénat 1913, annexes n° 438, p. 40 et suivantes.

(4) Gladstone déclarait en 1853 : « Je pense qu'on doit interpréter les clauses des actes d'emprunts d'une manière rationnelle et ne considérer les intérêts que comme un revenu ordinaire sans tenir compte de la nature spéciale de leur source. » (CHAILLEY : *l'Impôt sur le revenu*, p. 127).

dispositions analogues dans le projet français voté par la Chambre. C'est une imitation du système anglais (1).

Quels résultats a produits l'Income-tax? Il ne semble pas assurément que les Consolidés aient été sérieusement affectés (2). La meilleure preuve en serait dans les conversions successives faites par l'Angleterre qui, dès 1844, c'est-à-dire deux ans seulement après le rétablissement de l'Income-tax, réduisait son 3 1/2 en 3 1/4. Depuis 1903 les Consolidés ne rapportent plus que 2 1/2 0/0.

Il ne faut peut-être pas nier cependant tout effet de l'impôt et si ces conversions ont pu être heureusement terminées, cela tient à ce que l'impôt était à ces diverses époques un élément secondaire de l'état du marché.

Et si, malgré la taxe, les Consolidés ont conservé non seulement leurs cours mais ont haussé, on peut dire que sans l'impôt ils seraient montés encore plus haut. C'est fort vraisemblable.

Il convient encore d'observer que la Dette qui atteint à peine 18 milliards est loin d'être aussi forte que la nôtre et qu'elle est supportée par plus de 45 millions d'habitants. Elle ne pèse donc pas lourdement sur chaque contribuable.

Puis l'Angleterre a toujours considéré ses fonds d'Etat comme les autres valeurs mobilières et ne leur a jamais promis l'immunité (3). D'autre part, elle a pratiqué avec une persévérance acharnée une politique d'amortissement qui a donné une grande confiance en son crédit (4), et il

(1) MILHAUD : *L'imposition de la rente*, p. 102 et suivantes.

(2) C'est l'impression produite par l'examen des cours lors des variations de l'Income-tax. Rapport de M. Krantz, déposé le 22 juin 1896, *Journal Officiel*, annexes, p. 460. — Voir aussi STOURM : *Systèmes généraux*, p. 138.

(3) CHAILLEY. *L'impôt sur le revenu*, 1^{re} partie, sect. I.

(4) MILHAUD. *L'imposition de la rente*, p. 49.

ne faut pas oublier que si les impôts en France ont quatre-vingt-dix-neuf chances sur cent d'être augmentés, le taux de l'Income-tax a été plusieurs fois abaissé, de sorte que le capitaliste anglais sépare complètement la rente de l'impôt qu'elle subit.

Enfin et surtout, la répartition de la fortune en Angleterre ne peut être comparée à celle de la France. Nous sommes un pays de petite et de moyenne fortunes, l'Angleterre est le pays des grandes fortunes. En adoptant, comme le fait l'Income-tax, le dégrèvement pour les petits revenus, l'impôt ne se fait pas sentir sur la masse. Il n'en serait pas de même chez nous. M. Caillaux est de cet avis; il déclarait en 1901: « Nous ne sommes pas, en effet, en Angleterre, où la fortune est répartie d'une façon tout à fait différente, j'ai à peine besoin de le rappeler (1). »

Actuellement, les Consolidés sont quelque peu tombés, mais on ne saurait faire intervenir la question de la taxe; les causes de cette baisse sont nombreuses et enchevêtrées: l'argent rare, l'horizon politique orageux, etc... Mais si l'Angleterre continue à grever son budget d'obligations navales, par exemple, aussi coûteuses qu'en ces derniers temps, peut-être les Consolidés ne seront-ils plus pour les théoriciens le titre modèle sur lequel l'impôt n'a aucune influence. Il se peut que la paix perpétuelle succède à la paix armée. Ce ne sera pas demain toutefois. Et si l'Income-tax a été doublé pendant la guerre du Transvaal, alors qu'il s'agissait plutôt d'une expédition que d'une guerre et que le terrain des opérations était loin de la métropole, quel taux pourrait atteindre l'impôt si l'ennemi était une grande nation livrant ba-

(1) M. Paul Leroy-Beaulieu n'estime pas à plus de 160.000 le nombre des rentiers anglais. (*Traité de la Science des Finances*, t. II, p. 553).

taille à la porte de Londres? Pour trouver les fonds indispensables, il ne serait pas impossible que l'Angleterre abandonnât l'Income-tax quant à la rente et qu'après nous avoir été donnée comme modèle de législation fiscale, elle allât à son tour chercher quelques exemples dans les pratiques financières de la Russie, de l'Autriche, de l'Italie ou d'autres pays qui ont dû, ainsi que nous allons le voir, abandonner l'impôt sur la rente.

RUSSIE

Un ukase du 20 mai 1885 soumet, en principe, à une taxe de 5 0/0 les revenus des valeurs émises par l'Etat. Cependant, certains emprunts pourront être exemptés; il suffira qu'au moment de l'émission la loi qui les autorise déclare l'immunité. En fait, très peu d'emprunts sont soumis à l'impôt. Ce sont: le 5 0/0 de 1822, le 4 0/0 de 1884 dit Emprunt d'Orient et le 4 1/2 0/0 intérieur de 1889. Par contre sont exemptées les valeurs suivantes:

- 4 0/0 1867-1869;
- 4 0/0 1880;
- 4 0/0 1889;
- Consolidés 4 0/0 1889;
- Les deux 4 0/0 or 1890;
- Consolidés 4 0/0 1890;
- 3 0/0 or 1891;
- 4 0/0 or 1893;
- 4 0/0 or 1894;
- 3 0/0 or 1894;
- 3 1/2 0/0 1894;
- 3 0/0 1896;
- 4 0/0 1901;
- 5 0/0 1906;
- 4 1/2 1909.

Et la Russie se prépare à lancer en 1914, un nouvel emprunt dont les titres porteront vraisemblablement la même mention que ceux du 4 1/2 de 1909, c'est-à-dire: « Les obligations de cet emprunt et leurs coupons sont exempts à tout jamais de tout impôt russe. » Voilà un texte qui ne permet aucune équivoque. On ne peut donc s'autoriser de ce qu'a fait la Russie pour proposer l'imposition de la Rente. Seuls paient la taxe les emprunts intérieurs qui représentent une infime partie de la Dette. On a prétendu, à la fin du XIX^e siècle, que la Russie ne renonçait pas encore à l'immunité afin de ménager son crédit à l'extérieur, tant que ne seraient pas mieux connues ses immenses possibilités économiques, les réserves de son sous-sol, par exemple. Depuis un certain nombre d'années, on connaît mieux la Russie et on apprécie tous les espoirs fondés sur ce vaste pays, qui pourrait donc soumettre ses nouveaux emprunts à l'ukase de 1885. Pourquoi ne le fait-il pas?

Parce que sa dette, sans être énorme (près de 24 milliards) est déjà lourde et qu'elle est loin d'avoir des tendances à diminuer. Il faut donner aux prêteurs, afin de les attirer, la plus grande sécurité possible; la Russie estime que le meilleur moyen d'atteindre ce résultat est encore l'immunité.

AUTRICHE

L'histoire financière de l'Autriche au début du XIX^e siècle est une série de banqueroutes partielles plus ou moins graves. Son hostilité contre Napoléon lui coûta cher et, en 1811, elle réduisit de quatre cinquièmes la valeur de ses billets. Quant à la Dette, si elle ne fut pas diminuée en capital, on réduisit de moitié les intérêts, afin de ne pas lever de nouveaux impôts.

En 1816 une nouvelle réduction de 40 0/0 fut imposée aux arrérages qui ne sont plus payés qu'en papier en 1818.

La situation s'était améliorée peu à peu et les paiements en numéraire étaient effectués régulièrement depuis longtemps déjà quand l'Autriche fut vaincue par la Prusse, à Sadowa, en 1866. Une loi de 1849 créant l'impôt sur les revenus avait exempté les fonds d'Etat, une loi de 1868 les soumit à une taxe très élevée de 16 0/0. Les emprunts à lots non sujets à conversion de 1854, 1860 et 1864 payaient 20 0/0. On ne se préoccupait pas de la nationalité des titulaires, les étrangers devaient subir également la retenue.

Cette législation a été modifiée en 1896. La rente est uniformément frappée d'une taxe de 10 0/0 mais, par une disposition bizarre, cette taxe ne doit s'appliquer qu'aux anciens emprunts; les emprunts futurs, en cas de silence lors de l'émission, n'y seront pas soumis.

La loi de 1868 créait une inégalité de traitement au détriment des rentiers, car les valeurs mobilières ne payaient que 5 0/0. Dans les années suivantes, elles durent supporter des taxes additionnelles de 5 0/0. Cela faisait encore une différence de 6 ou 10 0/0 en leur faveur. Cette inégalité est maintenue par la loi de 1896. Alors que les autres revenus de valeurs mobilières ne payent que 2 ou 3 0/0, les arrérages des rentes subissent une retenue de 10 0/0 soit un supplément injustifiable de 7 0/0 (1).

Injustifiable est également cette séparation de la Dette en deux catégories de valeurs: les anciens emprunts qui payent, comme nous l'avons vu, 10 0/0 et les emprunts nouveaux ou convertis qui ne sont soumis qu'à l'impôt personnel sur le revenu organisé en 1896. Tout revenu inférieur à 1.500 francs est exempté de plein droit; à partir de cette

(1) STOURM. *Systèmes généraux d'impôts*, p. 166.

somme les rentes sont astreintes au paiement d'un droit progressif qui va de 1/2 0/0 environ à 5 0/0 et qui n'est pas appliqué, naturellement, aux étrangers. Son 4 0/0 or porte, en effet, la mention suivante: « Le paiement des intérêts exempts de tout impôt sera effectué en pièces d'or de 8 et de 4 florins au coin autrichien ou hongrois, ou bien en monnaies d'or étrangères équivalentes. »

La circulation métallique a, en effet, repris un cours normal, ce qui prouve que la situation financière de l'Autriche s'est améliorée, sans être cependant particulièrement enviable.

Le royaume de Hongrie, dont les finances sont séparées de celles de l'Autriche, a inscrit également sur les titres de son emprunt 4 0/0 or de 1881: « Les titres de rente et leurs coupons sont exempts de tous droits de timbre et de tous impôts existants. L'exemption pleine et entière des droits de timbre et des impôts leur est assurée pour l'avenir. »

ITALIE

L'Italie (1) fut obligée de prendre à son compte en 1860 les dettes des divers Etats qui avaient concouru à sa formation, dettes au sujet desquelles elle déclara dans la loi du 10 juillet 1861: « Les rentes inscrites sur le Grand Livre de la Dette ne doivent à aucune époque et pour aucune cause, même de nécessité publique, être soumises à aucun impôt. » Bientôt le fardeau fut très lourd et devant les déficits croissants des budgets on interpréta le texte de 1861

(1) VESSELOVSKY. *L'impôt sur le revenu mobilier en Italie.* — H. SACHS. *Histoire financière de l'Italie.*

comme on veut interpréter celui de l'an VI actuellement en France. La loi de 1861, a-t-on dit, ne garantit pas l'exemption totale d'impôts, l'Etat n'a pas le droit d'aliéner ainsi sa souveraineté, etc... On a voulu seulement écarter par cette loi les impôts spéciaux qui ne s'appliqueraient qu'à la rente. Mais les arrérages ne sauraient échapper à un impôt général frappant également les autres revenus.

Dans le silence de la loi de 1864 qui avait introduit l'impôt sur le revenu, on prétendit, ayant besoin d'argent, que les rentes étaient implicitement visées, étant donnée la généralité des termes. Elles furent soumises à un impôt de 8,80 0/0, décimes compris. En 1870, le taux de l'impôt fut porté à 13,20 0/0. En 1894, par une loi du 22 juillet, mettant complètement de côté la loi de 1861, le budget étant toujours en déficit, on frappa les fonds publics, et eux seuls, d'une retenue de 20 0/0. Aucune théorie ne saurait justifier cet impôt spécial qui est en réalité une banqueroute partielle.

On a voulu soutenir que le crédit de l'Italie s'était relevé à la suite de la taxation de la rente qui a permis d'équilibrer le budget et par suite de redonner confiance aux capitalistes. M. Pagès-Duport essaya de défendre ce paradoxe à l'Assemblée Nationale (1), mais M. Léon Say n'eut pas de mal à le réfuter, car « c'est un raisonnement qu'on peut faire, disait-il, à l'occasion de toutes les banqueroutes. Quand un Etat ne paye plus ses dettes et qu'il supprime ses créanciers, il n'a plus ni dettes ni créanciers, et la situation de ses finances est certainement meilleure qu'auparavant (2). »

Si, en 1870, l'élévation de la taxe n'a pas été funeste au

(1) Un membre des Cinq-Cents avait déjà dit en l'an VI : « Le projet de la Commission améliore beaucoup le sort des rentiers. Ils ne recevaient que le quart de leurs inscriptions et ils vont recevoir le tiers sans retenue ! »

(2) LÉON SAY. *Solutions démocratiques*, p. 173.

crédit de l'Italie, comme on aurait pu l'imaginer, cela est dû à l'éveil économique du royaume, qui s'est produit juste à ce moment. Son développement rapide a permis la nouvelle augmentation de 1894 qui coïncidait avec une baisse très accentuée du taux de l'intérêt (1). Il est certain qu'au premier abord, la comparaison des cours des fonds italiens avant et après l'impôt est un peu déconcertante. On ne constate, en effet, qu'une baisse accidentelle de 3 livres par exemple en 1868, de 13 livres en 1870; à partir de cette année, c'est une ascension lente, mais presque ininterrompue. Comme nous l'avons dit, cela tient au développement économique, et, sans l'impôt, l'ascension des fonds italiens eût été plus rapide, voilà tout (2). D'ailleurs, M. Caillaux lui-même, reprenant les paroles de M. Aynard n'a-t-il pas déclaré « qu'on ne peut rien tirer de ces comparaisons de valeurs, surtout lorsqu'elles ne sont pas faites à des époques concomitantes et que les motifs infinies, explicables ou inexplicables des variations ne sont pas recherchés (3).

Le gouvernement italien s'est bien rendu compte qu'il avait eu une chance inouïe de faire banqueroute à un si bon moment, mais qu'il ne faudrait pas renouveler l'expérience. Et, lorsqu'en 1906 le 5 0/0 (qui ne rapportait plus que 4 0/0, étant donnée la taxe de 20 0/0) fut converti en 3 3/4 0/0 jusqu'en 1912 où il devenait du 3 1/2, il fut inscrit sur les titres: « Consolidé 3,75 0/0 jusqu'au 31 décembre 1911 et 3,50 0/0 à dater du 1^{er} janvier 1912, exempt de tous impôts présents et futurs (1). »

(1) MILHAUD. *L'Imposition de la rente*, p. 121.

(2) LÉON SAY. *Solutions démocratiques*, p. 172. — STOURM. *Systèmes généraux d'impôts*, p. 377.

(3) M. AYNARD, *Journal Officiel*, 4 juillet 1896. Cité par M. Caillaux, *Journal Officiel*, 3 décembre 1913, p. 3715.

Cette réduction de 1 1/4 puis 1 1/2 0/0 paraît colossale, mais le 5 0/0, avons-nous dit, ne rapportait plus que du 4 0/0 puisqu'il était astreint à une retenue de 20 0/0. La conversion n'a été en réalité que d'un quart puis d'un demi pour cent.

L'Italie a saisi une occasion de régulariser son crédit et de l'affermir en ménageant l'avenir. Quand elle s'adressera de nouveau à l'épargne, le capitaliste saura à quoi il s'engage, tandis qu'avec le système de l'impôt spécial, c'était le manque de certitudes, sauf celle de l'augmentation de la taxe. Il est vrai que l'oubli de la promesse de 1861 ne remonte pas à beaucoup d'années, mais espérons que l'Italie se souviendra désormais.

Elle se ressent avantageusement de l'immunité qu'elle a accordée à ses titres. Ils sont, malgré le malaise général et une guerre récente, très près du pair et, si le marché vient à s'améliorer, elle peut espérer avoir recours dans quelque temps à une nouvelle conversion, ce qui est autrement profitable que n'importe quel impôt, ainsi que nous le démontrerons plus loin.

PORTUGAL

L'Autriche et l'Italie, après des périodes critiques, sont parvenues à mettre de l'ordre dans leurs finances; le Portugal n'a pu encore rétablir son équilibre budgétaire. Les scrupules ne l'ont pas gêné et il a usé de la souveraineté

(1) *Bulletin de statistique et de législation comparée du ministère des Finances*, 1906, II, p. 154.

et du droit d'impôt avec une maëstria incomparable, mais les circonstances ne l'ont pas secondé.

En 1854 il retenait sur ses rentes 25 0/0 alors que les valeurs mobilières n'étaient frappées que de 10 0/0 (1). Lorsqu'apparut l'impôt sur le revenu en 1880, l'ancienne taxe fut maintenue et la rente supporta un nouvel impôt de 2 0/0. Une loi de 1892 porta la retenue à 30 0/0. Les autres revenus ne subissaient qu'une taxe de 10 0/0. La loi de 1892 était applicable aux étrangers, à moins qu'ils n'acceptassent une conversion réduisant leurs arrérages de moitié, le payement du reste étant fait en or (2).

Enfin en 1913 le Portugal en faillite, fait un concordat, grâce auquel il obtient presque 50 0/0 de réduction, sur les intérêts qu'il doit. Sa situation s'est un peu améliorée depuis, ses fonds cependant sont toujours très agités.

AUTRES ETATS

En Suisse, on doit distinguer la Dette fédérale et les finances de chaque canton. La plupart ont adopté l'impôt général sur le revenu ou l'impôt sur le capital ou une combinaison de ces deux impôts.

L'impôt sur le capital a eu les préférences des cantons de Zurich, de Zug, de St-Gall, de Schaffhouse, de Berne, où les rentes sont assimilées aux autres valeurs.

Les cantons de Lucerne et de Genève perçoivent, d'une part, l'impôt général sur le revenu avec des dégrèvements à la base (exemption totale jusqu'à 1000 fr. par exemple dans la commune de Genève) et une progression (de 0,50 0/0

(1) DE PARIEU. *Traité des Impôts*, t. I, p. 467.

(2) *Annuaire de législation étrangère*, 1893, p. 340.

à 3,75 0/0 toujours pour la commune de Genève) et, d'autre part, une taxe sur les capitaux (1).

Mais la Suisse désirant en 1910 émettre un emprunt pour ses chemins de fer de 3 1/2 0/0 a inscrit sur ses titres: « Le paiement des intérêts et du capital aura lieu en Suisse au pair et sans retenue quelconque pour frais, impôts ou droits, sur toutes les principales places de banque, et à l'étranger, au cours du change à vue sur la Suisse, auprès des domiciles de paiement qui seront indiqués ultérieurement. »

La Hollande perçoit un impôt sur le capital et un impôt sur les revenus. Les fonds d'Etat sont taxés comme les autres valeurs. Les fortunes inférieures à 13.000 florins ou environ 27.000 francs, sont exemptées. A partir de ce chiffre, les capitaux subissent un impôt progressif. Les revenus au-dessus de 250 florins ou 520 francs subissent également une taxe progressive.

Quoique ces impôts ne pèsent pas lourdement sur le pays et que la Dette soit légère (à peine 2 milliards et demi), les titres ne sont pas excessivement recherchés et restent depuis longtemps éloignés du pair. La Hollande est pourtant un pays prospère et sage, où fonctionne un sérieux service d'amortissement (2).

L'Espagne avait vu croître sa dette avec une rapidité effrayante lors de la Révolution. De 3 milliards et demi qu'elle devait en 1850, elle était arrivée à 12 milliards environ au moment de la Restauration, somme que les frais de réorganisation augmentèrent encore de près de 900 millions. Pour un pays aussi pauvre et dont les guerres civiles avaient encore accru la détresse, un tel poids était écrasant. En 1882,

(1) MILHAUD. *L'Imposition de la rente*, p. 114 à 117.

(2) Notes réunies par la Direction générale des Contributions directes, p. 475.

l'inévitable banqueroute se produisit sous le nom de conversion. La dette était réduite de plus de moitié, mais séparée en deux catégories: la dette intérieure et la dette extérieure. Cette dernière était garantie à jamais exempte de toute taxe, afin de rassurer les étrangers. On a voulu cependant l'imposer et plusieurs projets ont été déposés en ce sens depuis 1900. Il n'y a pas été donné suite. La Rente Intérieure subit une retenue d'environ 8 0/0 (1).

En Suède fonctionne un système d'impôt progressif sur le revenu. Les fonds d'Etat sont atteints. Mais les derniers emprunts sont garantis contre l'impôt.

Sur les titres du dernier emprunt norvégien de 1904 3 1/2 0/0, on peut lire: « Le présent emprunt d'Etat sera à jamais exempté par l'Etat norvégien de tout impôt ou retenue quelconque, tant sur le capital que sur les intérêts. »

Le Danemark, dont la dette n'atteint pas 500.000 francs, a inscrit également sur son dernier emprunt: « Emprunt 3 1/2 0/0 1909. Les coupons et les titres seront exempts à tout jamais de toutes retenues, impôts ou timbres quelconques, de la part du gouvernement danois. »

L'Egypte, soumise à un contrôle financier international, a inscrit sur les titres de sa dette unifiée et du 3 1/2 0/0 or qui représentent 2 milliards 235 millions: « exempt de tout impôt du gouvernement égyptien. »

La République Argentine, pays d'avenir mais qui engloutit actuellement des sommes colossales, les premières mises de fonds inévitables, nécessaires à tout pays neuf, prend à sa charge tous les impôts et taxes dont les titres ou les intérêts pourraient être grevés.

Aux Etats-Unis, l'Income-tax qui fonctionnait depuis 1862 avec modifications en 1894 a été remplacé en 1912 par l'im-

(1) M. CAZALDO. *Economiste Français* du 16 mars 1895.

pôt sur le revenu. Les titres fédéraux ne sont pas frappés. Quant aux Etats, ils ne peuvent, d'après la constitution fédérale, « se soustraire aux obligations des contrats », selon l'expression d'Everett dans une réponse à Gladstone (1).

On fait souvent remarquer qu'aux Etats-Unis les rentes ne sont pas seules à échapper à l'impôt (2). C'est une question secondaire. Les autres revenus exemptés pourraient être taxés et les fonds publics indemnes. Nous sommes dans le domaine de l'hypothèse et ne devons considérer que des faits. Or, le fait est qu'aux Etats-Unis la rente n'est pas taxée.

En Roumanie, les rentes ne doivent être soumises à aucun impôt, présent ou futur (3).

Il en est de même en Belgique, en Serbie, dans le Grand-duché de Luxembourg, etc. (4).

En résumé, contrairement aux assertions gratuitement faites pendant ces dernières années, on peut se rendre compte, d'après l'exposé qui précède, que l'immunité de la rente est le régime actuellement dominant. Les Etats qui avaient voulu imposer leurs propres fonds y ont promptement renoncé. Il est évident qu'ils ne l'ont pas fait sans raison. On ne peut donc prétendre que la France est restée en arrière et qu'elle a eu tort de ne pas suivre un mouvement de pro-

(1) En date du 10 février 1853.

(2) Sont exemptées également les obligations de tous les Etats, de tous les comtés et de toutes les villes (M. RIBOT, *Journal Officiel*, Sénat, 18 février 1914, p. 171). — Il en est de même pour les dividendes des actions industrielles américaines lorsqu'il s'agit de revenus inférieurs à 20.000 dollars; dans ce cas, ils ne sont soumis qu'à la corporation-tax de 1 °/o, payée par la Société, non par le porteur (M. REINACH, *Journal Officiel*, Chambre, 3 décembre 1913, p. 3711).

(3) ASLAU. *Finances de la Roumanie*.

(4) Notes réunies par la Direction générale des Contributions directes, p. 437.

grès très contestable, les nations qui en ont fait l'expérience l'ayant apparemment regretté puisqu'elles sont revenues à leur ancien système de l'exemption.

Voyons donc les raisons économiques principales qui s'opposent à l'introduction d'un nouveau régime financier quant aux fonds d'Etat français.

CHAPITRE V

L'IMPOSITION DE LA RENTE AU POINT DE VUE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER

Nous avons soutenu qu'en raison de la promesse qu'il a faite en l'an VI et qui a été étendue à tous les emprunts contractés jusqu'à ce jour, l'Etat français doit payer intégralement les arrérages des rentes qu'il a émises, sans la moindre retenue, à quelque titre que ce soit.

Lorsque l'Etat a fait appel à l'épargne, il a lancé ou autorisé à lancer des prospectus promettant le maintien des anciennes immunités aux nouveaux titres qu'il allait créer. Ces titres ne portent pas de mention garantissant les dites immunités, soit. Mais la loi qui a autorisé l'émission contenait, elle, une clause de garantie. Telle la loi de conversion du 9 juillet 1902 qui dit explicitement: « Tous les privilèges et immunités attachés aux rentes sur l'Etat sont assurés aux nouvelles rentes 3 0/0 (1). » C'est sur la foi de cette garantie que l'argent a été offert, que les cours ont été établis (2).

(1) Les lois de conversion des 26 avril 1883 et 19 janvier 1894 tiennent le même langage. La loi de 1887 est muette à ce sujet.

(2) Soutenu à la Chambre le 20 juin 1846, par M. Lacave-Laplagne, ministre des Finances. (*Moniteur*, p. 1864).

Il y a un contrat, et ce contrat ne peut être modifié qu'à la condition d'offrir le remboursement au créancier qui ne veut pas accepter de modification.

Voilà pour le passé. L'avenir, lui, est libre. L'Etat peut faire ce que bon lui semble. Il peut continuer à exempter sa rente, il peut au contraire l'imposer. Que doit-il faire? Quel est son avantage?

Selon nous, l'imposition se présente au point de vue économique comme une faute très grave et cela pour de multiples raisons.

Nous avons déjà insisté sur ce qu'il ne fallait pas exagérer la valeur de la thèse de la capitalisation de l'impôt parce que s'appliquant uniquement au présent et non à l'avenir; il pourra, en effet, être créé de nouveaux impôts dont le rentier est dans l'impossibilité de s'acquitter en payant un supplément de prix, ces impôts étant entièrement inconnus quant à leur nature ou leur taux.

Il n'en reste pas moins vrai cependant que l'émission de l'emprunt a été soumise aux conditions générales du marché, qui ont déterminé la valeur du titre, et que le capitaliste a tenu compte de l'exemption d'impôts pour comparer le revenu des fonds qui lui étaient offerts (1). Donc, pour l'Etat, dira-t-on, aucun inconvénient. Le rentier paye plus cher un intérêt plus élevé. En sens inverse, l'Etat ne recouvrera par retenue sur les intérêts que ce qu'il aura perdu en ca-

(1) M. Raiberti soutint à la Chambre l'argument de la capitalisation en comparant les cours des obligations du Nord belge exemptes d'impôts et du Nord français soumises à la taxe de 4 % . Il y avait une différence de 15 francs correspondant bien à la seule capitalisation de l'impôt, puisque ces valeurs concernent la même compagnie, les mêmes administrateurs, etc... (*Journal Officiel*, 30 juin 1896, p. 1113.) — M. Reinach reprit le même raisonnement en 1908, *Journal Officiel*, 30 mai 1908, p. 1075.

pital. Soit, en effet, 3 francs de rente exempts de tout impôt, valant aujourd'hui 90 francs. Demain la rente est imposée de 4 0/0. Ce qui rapportait 3 francs ne rapportera plus que 2 fr. 88, donc le titre vaudra moins cher. Il ne vaudra plus que 86 fr. 40. L'intérêt réel dans les deux cas est, en effet, par rapport à la valeur nominale de 3,33 0/0. L'Etat ne perd ni ne gagne. Où est l'inconvénient?

L'inutilité de l'opération qui nécessitera une comptabilité inutile est un premier inconvénient. Un second beaucoup plus grave est celui-ci: aujourd'hui, dira la clientèle, le titre est imposé de 4 0/0. Qui me garantit que demain il ne le sera pas de 5, de 10, de 15, de 20 0/0? (1).

Erreur! s'écrient avec indignation les partisans de l'impôt. La rente ne subira une taxe plus forte que si les autres valeurs y sont également astreintes. Et, dans ces conditions, le rentier ne perd encore rien. Mais qui garantit au rentier que la rente ne sera pas imposée plus lourdement que les autres revenus auxquels on l'a assimilée — provisoirement. La taxation de la rente a commencé en Italie par le régime de droit commun, mais après... Ce fut une banqueroute, répondra-t-on. Evidemment les partisans de l'impôt ne l'envisagent pas, ils ne se rendent pas compte qu'ils la facilitent. Et ils touchent ainsi à la base du crédit de l'Etat: la sécurité, la certitude du placement dont le principe d'immunité était la plus précieuse garantie.

C'est au nom de la justice, de l'égalité des charges qu'on veut imposer la rente. Mais la rente est-elle assimilable aux autres valeurs mobilières?

A un point de vue superficiel, oui. La rente rapporte un intérêt de tant, comme toute autre valeur. Quelle différence existe pourtant entre l'inscription sur le Grand-Livre et une

(1) M. MASSABUAT, *Journal Officiel*, Chambre, 25 mars 1908, p. 737.

action industrielle, par exemple ! L'action industrielle est établie en vue d'un bénéfice à réaliser, le titre de rente pour subvenir aux dépenses de la Nation. L'entreprise industrielle peut être ajournée, si on ne réunit pas les fonds suffisants, L'Etat, lui, a généralement un besoin immédiat des sommes qu'il demande, parce qu'il ne se résoud généralement à les demander qu'au dernier moment. S'il n'obtient pas les fonds immédiatement, il sera peut-être trop tard demain... Pour la défense nationale il en sera ainsi, par exemple. Il veut modifier d'urgence son artillerie. Les usines ne fonctionneront pas à crédit. Il faut acheter les matériaux, les machines, les outils, payer les ouvriers.

La société industrielle ou commerciale qui fait appel à l'épargne lui dit : « Je vais créer une affaire intéressante qui rapportera beaucoup. Prête-moi tes capitaux, nous partagerons les bénéfices. » L'Etat tient un autre langage : « J'ai besoin d'argent. Je rembourserai quand je pourrai. En attendant je te paierai tant d'intérêt. »

L'Etat n'émet pas des emprunts pour procurer des rentes à ses sujets. Il essaye au contraire de trouver de l'argent au meilleur marché possible. Il sait, par expérience, que le détail de sa détresse ne suffira pas à émouvoir même les patriotes les plus ardents. Il s'adressera donc à l'intérêt de chacun et donnera des garanties qui doivent être d'autant plus fortes que le remboursement dépend de sa seule volonté. Le capitaliste peut se passer des fonds d'Etat, l'Etat ne peut pas se passer des capitalistes. C'est une considération à laquelle on n'attache pas assez d'importance. On veut représenter, en effet, aujourd'hui les rentiers comme une classe parasite, on oublie les services qu'ils ont rendus et qu'ils sont appelés à rendre. Or, si on leur enlève un des éléments de certitude, de sécurité qui les attirait, ils préféreront, à risque égal, des placements plus fructueux, et le cré-

dit de l'Etat sera doublement atteint: en ce sens que, d'une part, les emprunts seront plus dispendieux et que, d'autre part, on aura écarté un des meilleurs moyens de réduction de la Dette: la conversion.

Lorsque l'Etat, après l'établissement de l'impôt, aura besoin de recourir à de nouveaux emprunts, il devra s'imposer des conditions plus onéreuses (1). « Ce qui nuit au crédit public, dit M. Cochery, c'est l'incertitude, c'est l'agitation constante dans les conditions de notre régime fiscal. Prenez une résolution définitive et le crédit sera réconforté (2). » On ne saurait nier la vérité de cette assertion, mais en proposant l'impôt sur la rente, M. Cochery a fait exactement le contraire de ce qu'il préconisait.

Les partisans de l'impôt avouent eux-mêmes que le crédit de l'Etat serait atteint si les rentes étaient taxées autrement que par assimilation aux autres valeurs mobilières (3). Pour que l'imposition de la rente restât sans effet, il faudrait être certain du taux de l'impôt jusqu'au remboursement du titre, sur lequel on aurait inscrit par exemple, comme on l'a proposé dernièrement à la Chambre des Députés: « L'impôt ne pourra jamais, tant que ces titres existeront, tant qu'ils ne seront pas convertis ou remboursés, dépasser le taux actuel de l'impôt sur les valeurs mobilières, soit 4 0/0. » M. Théodore Reinach, qui défendit cette théorie, concluait (4): « C'est la complète sécurité, c'est la certitude

(1) En ce sens : CHAILLEY. *L'Impôt sur le revenu*. — THIERS, *Journal Officiel*, 26 juin 1872, p. 4302. — ROUVIER, *Journal Officiel*, 3 juillet 1896, p. 1168.

(2) *Journal Officiel*, 4 juillet 1896, p. 1183.

(3) M. COSTE (*Procès-verbaux de la Commission extra-parlementaire*, t. II, p. 679). — P. LEROY-BEAULIEU (*Sciences des Finances*, p. 515). — M. CAILLAUX, *Journal Officiel*, 26 mai 1908, p. 1043).

(4) Chambre, séance du 2 décembre 1913, *Journal Officiel*, 3 décembre, p. 3712).

pour les souscripteurs, c'est tout ce qu'ils peuvent légitimement réclamer. » — Mais à quoi bon cette innovation puisqu'elle ne servirait à rien, puisque, nous l'avons vu, si on réserve l'impôt aux titres nouveaux, l'Etat ne saurait y gagner quoi que ce soit, le titre étant déprécié lors de l'émission ?

De plus, si on condamne l'exonération de la rente au nom de l'invalidité de la renonciation au droit d'impôt, on ne peut pas admettre davantage que l'Etat accepte une limitation à ce droit en s'engageant à ne pas dépasser un taux déterminé.

Pour se rendre compte de la répercussion de l'impôt sur la rente, il faut rechercher quelle en est la clientèle.

On ne saurait évidemment établir une statistique rigoureusement exacte, notamment en ce qui concerne les titres au porteur, dont il est impossible de suivre les transmissions. Quant aux inscriptions nominatives, elles représentent 79 0/0 environ du total des rentes 3 0/0 perpétuelles et amortissables. Ces inscriptions relèvent en grande partie du portefeuille de la Caisse des Dépôts et Consignations, de ceux des Caisses d'épargne, des sociétés de secours mutuels, des établissements de bienfaisance et d'assistance. Les autres titulaires sont en général ceux qui sont obligés par la loi à l'emploi ou au emploi. Or, le total des rentes nominatives appartenant à la Caisse des Dépôts, aux Caisses d'épargne, etc., s'élève à 325 millions 825.000 francs pour 1.337.300 coupures, ce qui donne une moyenne de 240 fr. environ pour chaque inscription. Il n'y a pas, assurément, un porteur par coupure, mais on est loin d'exagérer le nombre des porteurs, en supposant une moyenne de deux coupures par porteur, ce qui donnerait à peine 480 francs de rentes (1).

(1) Moyenne acceptée par M. Rouvier, *Journal Officiel*, 3 juillet 1896, p. 1165).

Nous ne voulons pas nier, n'ayant pas de preuves, l'existence de quelques grosses fortunes exclusivement en rentes sur l'Etat, mais étant donnés les chiffres ci-dessus, elles seraient en tout cas bien peu nombreuses. Nous ne soutiendrons pas non plus que les rentes appartiennent à une petite clientèle qui a amassé sou par sou son faible revenu. Nous constaterons seulement que les titres de rentes sont très disséminés et, à la suite d'une enquête que nous avons faite à ce sujet dans plusieurs régions, notamment en Provence et en Normandie, nous croyons qu'une très grande partie des rentes est acquise à titre de placements temporaires. Indécis sur l'affectation à donner à leur argent en attendant l'achat d'un terrain ou d'un immeuble, par exemple, le petit capitaliste achète de la rente. Ils sont encore nombreux en France ceux qui redoutent les krachs des entreprises commerciales et industrielles. Pourquoi achètent-ils des fonds d'Etat? A cause de la sécurité qu'ils offrent. Avec la rente, point n'est besoin de suivre pendant des mois ou des années le cours de ses valeurs. Les gros écarts sont rares. Avec la rente, on dort tranquille, sachant ses fonds bien à l'abri. Le jour où la rente sera imposée, c'est l'incertitude du lendemain, quelque confiance qu'on ait dans le gouvernement ou dans la situation financière de l'Etat. On aura touché à un principe qui était considéré comme intangible depuis un siècle et on perdra par cela toute une clientèle très nombreuse. Le Français de la masse est traditionnaliste au fond et il ne se fait que lentement, très lentement aux grandes réformes.

On a invoqué contre cette théorie les cours des fonds d'Etat au moment de leur imposition, notamment en Angleterre et en Italie. Nous en avons indiqué les causes en étudiant les législations étrangères. Ne considérons que la France.

On a remarqué qu'en 1872 et en 1891, après la création et l'augmentation de la taxe sur les valeurs mobilières, les obligations de chemins de fer n'en avaient pas souffert. On a fréquemment cité le cas des obligations de la Compagnie du P.-L.-M., qui valaient 440 francs à la fin de novembre 1890 avant la taxe et 446 francs en janvier 1891 (1). Cela prouve que la Compagnie inspirait confiance, et, ainsi que nous l'avons répété maintes fois, sans l'impôt l'obligation serait peut-être montée encore plus haut.

En 1908, après le vote par la Chambre de l'article du projet Caillaux visant la rente, cette dernière a bien fléchi, mais pour remonter aussitôt. En avril 1908 elle était, en effet, à 96,36; en juin, après le vote, elle était descendue à 94,88 pour être deux mois après, en août, à 96,41. Oui, mais en mai elle cotait 96,53. Quelles qu'aient été la cause ou les causes qui lui aient permis de monter, si elle a été influencée par un projet de loi, quel serait l'effet de la loi elle-même (2)? D'ailleurs, on savait à cette époque le Sénat en opposition formelle avec la Chambre sur cette question de la soumission de la rente au droit commun, on savait qu'il ne voterait pas l'imposition et telle est la vraie raison qui empêcha une baisse plus accentuée.

Donc si l'Etat veut conserver la clientèle dont il a troublé la quiétude, il devra offrir des conditions identiques à celles des autres valeurs mobilières. En raison même du caractère de perpétuité du débiteur, les circonstances actuelles, si favorables qu'elles soient, ne suffiront plus à

(1) *Revue Politique et Parlementaire*, juillet 1895. *L'Impôt sur la rente*, M. Fernand FAURE.

(2) M. Rouvier a soutenu cet argument à la Chambre en 1896, (*Journal Officiel*, 3 juillet, p. 1168). — En 1833, M. Thiers s'écriait : « Imposez la rente, vous la verrez fléchir dans une même proportion » (cité par Chailley, p. 432).

rassurer complètement l'acheteur qui, entrevoyant un risque, s'assurera contre lui en demandant à son argent un meilleur rapport. Avec l'immunité l'Etat bénéficiait non seulement d'une augmentation de capital, mais d'une réduction d'intérêt. Par l'imposition, il risquera de perdre sur le capital et d'être obligé de donner un intérêt plus élevé.

M. Rouvier traduisait parfaitement le sentiment général, en déclarant en 1896: « Vous êtes-vous demandé ce que cet impôt vous coûtera, si vous avez un jour à emprunter quatre ou cinq milliards pour faire respecter l'intégrité et l'indépendance du pays? Je peux vous le dire: c'est un milliard de plus. Le capitaliste, à ce moment, dira: la France est dans la situation où se trouvent l'Italie et tous les Etats qui ont sacrifié le principe de l'inviolabilité de leurs rentes; rien ne me garantit que lorsque se fera le règlement de l'opération, je ne payerai pas 10, 15, 18 ou 20 0/0 comme en Italie; et alors il voudra donner son argent à des conditions telles que, après avoir couru après ce bénéfice hypothétique de 18 millions, vous aurez préparé un effroyable et lourd tribut de 15 millions d'arrérages; car une telle atteinte portée à notre crédit public, vous coûtera au moins un milliard, c'est-à-dire 50 millions d'arrérages perpétuels (1). »

Il y a peut-être une légère exagération dans les chiffres, mais le fond est incontestable. Il n'y a pas que le cas d'une guerre ou de la défense nationale à envisager. L'Italie, après la catastrophe de Messine, dut avoir recours à l'emprunt et, à la suite de violents tremblements de terre, le Japon va élever, paraît-il, le montant d'un emprunt qu'il se préparait à contracter dernièrement.

Ce qui ajoute encore chez nous aux craintes du contribuable de voir l'impôt sur la rente augmenter, c'est la diffi-

(1) *Journal Officiel*, 3 juillet 1896, p. 1168.

culté de trouver de nouvelles ressources en présence d'un budget toujours croissant. Le système le plus simple n'est-il pas l'élévation des taxes déjà existantes, quand on n'arrive pas à découvrir de nouvelles matières imposables? C'est encore là une grande différence entre les budgets français et les budgets allemands ou anglais.

Une statistique publiée par le Ministère des Finances, calcule ainsi pour l'année 1906 le total des impôts:

France: 3,955 millions.

Angleterre: 5 milliards.

Allemagne: 3,824 millions.

Ces charges correspondraient aux revenus suivants:

France: 25 milliards.

Angleterre: 45 milliards.

Allemagne: 29 milliards.

Ce qui donnerait les proportions de 9 0/0 en Angleterre, 13, 20 en Allemagne et 15,80 0/0 en France.

Ces chiffres s'appliquent à l'année 1906. Il n'a pas été dressé depuis de nouvelles statistiques. Il semble, d'après les déclarations du ministre des finances de l'Empire (1), que l'augmentation des budgets n'ait pas correspondu à celle des revenus en Allemagne. Mais, pour le jour où la balance du budget ne pourrait plus être faite, il restera, outre l'augmentation des taxes et la création de nouveaux impôts, une ressource que nous avons presque épuisée: l'établissement des monopoles.

Nous avons donc, plus que tout autre pays, un intérêt supérieur à conserver à notre crédit sa force et sa réputation.

L'assimilation de la rente aux valeurs mobilières aurait un grand inconvénient au point de vue fiscal même: elle

(1) Lors de la discussion du dernier budget au Reichstag.

gènerait l'Etat, elle lui enlèverait sa liberté dans la fixation du taux de l'impôt. Après une guerre, par exemple, l'Etat a besoin de sommes colossales: il élèvera ses impôts et aura recours à l'emprunt. Si la rente est assimilée aux valeurs mobilières, elle subira l'augmentation de taxe, ce qui nuira au cours et au taux de l'emprunt. Tandis que la rente étant exemptée, l'Etat empruntera dans de meilleures conditions et pourra surélever sans inconvénient son impôt sur le revenu des valeurs mobilières.

Un autre vice très grave de l'impôt sur la rente serait de retarder, sinon d'empêcher les conversions (1).

La conversion est certainement le procédé le plus pratique et le plus irréprochable auquel un Etat puisse recourir pour diminuer sa dette.

Supposons que l'Etat ait émis des rentes 4 0/0 au prix de 90 francs. Il y a abondance de capitaux sur le marché, les cours sont naturellement plus élevés et le 4 0/0 est coté par exemple 105 francs. Il serait facile de trouver de l'argent dans de bonnes conditions, à un taux moindre que lors de la première émission. L'Etat offrira alors à ses créanciers ou le remboursement de la valeur nominale du titre, soit 100 francs, ou un nouveau titre de même valeur nominale, mais ne rapportant que 3 3/4 0/0. L'Etat espère que la majorité des rentiers optera pour la réduction d'intérêt et il aura ainsi allégé le poids de ses arrérages.

Or, par suite de la baisse qu'aura provoquée l'impôt, le titre mettra beaucoup plus de temps à dépasser le pair, si

(1) Cette opinion fut soutenue dès la Constituante par Rœderer (séance du 3 décembre 1790, *Moniteur* du 4 décembre, p. 1397). — Les principaux orateurs ayant soutenu cet argument sont : M. NEXMARCK (*Procès-verbaux de la Commission extra-parlementaire*, t. II, p. 659), M. ROUVIER (*Journal Officiel*, 3 juillet 1896, p. 1163). M. RIBOT (*Journal Officiel*, 26 mai 1908, p. 1052).

tant est même qu'il parvienne à l'atteindre. La conversion n'est plus possible. L'Etat subit encore une perte, car la conversion est autrement profitable que l'impôt (1).

De profondes différences séparent l'impôt de la conversion. Alors que l'Etat est le maître absolu de l'impôt (sauf contrat, bien entendu), il ne peut décider la conversion de sa dette selon son bon plaisir. C'est une sécurité pour le rentier. La conversion dépend de la baisse générale du taux de l'intérêt correspondant à une hausse des valeurs mobilières, conditions qu'il n'appartient pas à l'Etat de fixer. Pour pouvoir tenter la conversion, l'Etat doit attendre que ses titres soient au-dessus du pair. Il est bien évident qu'autrement, les rentiers choisiraient le remboursement. Tandis que les titres dépassant leur valeur nominale, s'ils choisissent le remboursement, ils perdent la différence entre la cote et la valeur nominale et ils ne pourront trouver, d'autre part, un placement plus avantageux, à sécurité égale, que celui offert par l'Etat.

C'est ainsi qu'en 1902, les rentes 3 1/2 0/0 ont été réduites à 3 0/0, le cours en Bourse étant dans les environs de 102 francs. Grâce à cette réduction de 1/2 0/0, l'Etat fait annuellement une économie de 32 millions. Pour obtenir un pareil résultat, comparable au produit de toutes les conversions depuis l'origine, il aurait fallu imposer la rente de plus de 12,50 0/0 (2).

La conversion n'est pas assurément le rêve des rentiers, qui se voient supprimer une partie de leurs arrérages. Mais, étant donné le choix qu'ils peuvent faire, ou toucher moins, ou être remboursés, ils n'ont rien à dire, d'autant moins

(1) M. ROUVIER, *Journal Officiel*, 3 juillet 1896, p. 1166.

(2) Déclaration de M. MASSABEAU à la Chambre (*Journal Officiel*, 25 mars 1908, p. 737). Voir aussi MILHAUD, p. 93.

que le remboursement leur apportera souvent un supplément de capital s'ils ont déjà le titre depuis quelque temps, s'ils l'ont acheté au-dessous du pair, ce qui est le cas le plus fréquent (1).

Les partisans de l'impôt sur la rente consentent quelquefois à défendre les rentiers contre la conversion qui est, disent-ils, une chose définitive, portant irrémédiablement réduction à perpétuité de la dette, tandis que l'impôt ne relevant que de la volonté annuelle de l'Etat peut être supprimé ou diminué. Et, comme toujours, on cite l'Angleterre. Mais nous avons vu qu'en France on ne peut espérer aucune réduction de taxe, que l'augmentation au contraire est à redouter.

M. Caillaux ne veut pas admettre que l'impôt retarde la conversion (2). Il a soutenu, en 1908, et à plusieurs reprises en 1913, que la rente ne se ressentirait pas de la taxe qui lui serait infligée. « La loi de l'offre et de la demande des capitaux en Bourse, dominant tout, l'effet de l'impôt s'effacera rapidement et vous pourrez arriver, dans des délais très courts à faire la conversion en 2 3/4 0/0 (3). » C'est toujours revenir à la même question. Avec l'impôt on ne pourra plus raisonner sur la rente comme on le fait aujourd'hui, en raison de cette épée de Damoclès, toujours prête à rogner les coupons.

(1) En ce sens : M. MERLE à la Chambre (*Journal Officiel*, 25 mars 1908, p. 739).

(2) *Journal Officiel*, Chambre, 26 mai 1908, p. 1044.

(3) *Journal Officiel*, 26 mai 1908, p. 1044. — Soutenu également à la Commission extra-parlementaire. (*Procès-verbaux*, t. II, p. 944, séance du 13 mars 1895) et par M. Fernand FAURE : « L'impôt sur la rente », *Revue Politique et Parlementaire* de juillet 1895.

M. Paul Leroy-Beaulieu, pourtant partisan de l'imposition de la rente, a écrit : « Si toutes les rentes étaient constituées en fonds aux environs du pair... mieux vaudrait les laisser hausser par suite de l'immunité même et profiter de la hausse pour les conversions... Il peut se rencontrer certaines circonstances où il est opportun et sage de ne pas appliquer le principe de l'assujettissement des rentes sur l'Etat à tous les impôts généraux existant dans le pays (1). »

La conversion est un procédé admirable pour l'Etat et il devrait y songer plutôt qu'à l'impôt quand il veut emprunter. Cette perspective de la réduction de la Dette lui permet d'émettre ses titres très près du pair, en forçant au besoin un peu l'intérêt, s'il emprunte à un moment où l'argent est rare. Quand les capitaux affluent de nouveau, il convertit, et aucun impôt ne saurait soutenir la comparaison avec les bénéfices réalisés (2). Nous avons cité la conversion de 1902, parce que la plus récente. Mais les fonds 3 1/2 0/0 auxquels elle s'appliqua étaient déjà le résultat de plusieurs conversions, toutes très avantageuses. Celle de 1883 avait rapporté une économie annuelle de 34 millions, celle de 1893 réduisit les arrérages de 65 millions. Si nous ajoutons les 32 millions de 1902, nous obtenons un total de 1277 millions depuis 1883. Qu'aurait rapporté l'impôt? M. Caillaux lui-même n'estime qu'à 17 ou 18 millions le bénéfice que l'Etat retirerait de la taxation de la rente, ce qui n'aurait donné au budget, depuis 1883, qu'un supplément de ressources de

(1) *Traité de la Science des Finances*, t. II, p. 520.

(2) « Dites aujourd'hui que vous renoncez à l'impôt sur la rente et vous verrez vos fonds prendre un tel essor que dans un mois ou deux vous pourrez procéder à une opération autrement intéressante et productive, faire la conversion de l'ancien 3 % en 2 3/4, opération qui vous rapportera 38 millions ». (Paroles de M. Rouvier à la Chambre, *Journal Officiel*, 3 juillet 1896, p. 1163).

510 à 540 millions, soit plus de 700 millions à l'avantage de la conversion.

Tout récemment, à la fin de 1913, le Gouvernement avait soumis à la Chambre des Députés un projet d'emprunt de 1.300 millions à 3 0/0. Le cours du 3 0/0 n'était que de 86,50 environ. Selon nous, il eût mieux valu offrir du 3 1/2 afin d'emprunter plus près du pair. Théoriquement, le 3 0/0 étant à 86,50, le 3 1/2 aurait dû valoir 100 fr. 90. Pour mieux classer ses titres, le Gouvernement les aurait cédés, admettons à 98. Quelques années après, la situation s'étant améliorée, les titres étant au-dessus du pair, conversion du 3 1/2 en 3 0/0. L'Etat aurait renoncé à l'impôt de 4 0/0 qui ne lui aurait donné que 1.560.000 francs pour toucher un supplément de capital de 156 millions, soit à 3 0/0 un bénéfice annuel de 4 millions 680.000 francs, le triple du rendement de l'impôt.

En retardant la conversion, l'impôt serait un mauvais calcul et nuirait en définitive à la bonne gestion des finances de l'Etat, procurant un supplément de ressources d'un côté, mais empêchant d'autre part, une réduction de la dette beaucoup plus considérable.

En comparant ci-dessus le produit de l'impôt sur la rente et des conversions, nous n'avons considéré que les fonds d'Etat français. Mais il est bien évident que les rentes étrangères seraient également soumises à la retenue. On obtiendrait, ainsi, dit-on, au moins autant de ressources supplémentaires que celles fournies par la rente et même davantage, puisqu'il n'y aurait pas les mêmes exemptions. L'impôt sur la rente française ne s'appliquerait pas, en effet, aux coupons de la Caisse des Dépôts et Consignations, et autres établissements publics. On estime généralement à 35 millions le résultat du prélèvement qui pourrait être opéré sur les fonds étrangers. Le projet Cochery comptait les

rentes françaises comme devant rapporter 25 millions, M. Caillaux, avons-nous dit, ne pense pas obtenir plus de 18 millions. Admettons même un total (fonds français et étrangers) de 60 millions et comparons avec les résultats des conversions. Ces dernières sont encore de beaucoup plus avantageuses.

D'ailleurs, ces appréciations sur le produit de l'impôt varient continuellement, non seulement d'après chaque calculateur, mais selon les époques chez le même calculateur. M. Caillaux espérait, en 1907, 23 millions 359.648 francs (1). — En 1872, M. Thiers ne voulait pas admettre un chiffre supérieur à 15 millions comme rendement de l'impôt sur les valeurs mobilières. Cette somme fut dépassée de près de 10 millions en 1874. Il en serait probablement de même pour l'impôt sur la rente, dit-on. Ce n'est pas certain. Ce pourrait être l'inverse. Ces évaluations sont non seulement approximatives, mais, le plus souvent, quelque peu fantaisistes. Les partisans de l'impôt sont inconsciemment portés à en exagérer le rendement, les adversaires à le réduire, comme M. Thiers en 1872. En admettant donc un total de 60 millions, nous ne pouvons être suspecté d'avoir voulu diminuer le résultat de la grande réforme projetée.

On ne saurait s'arrêter sur le soi-disant avantage de la simplicité de perception de la taxe sur la rente par rapport au trouble amené dans le fonctionnement des services financiers, lors des conversions. Ce n'est qu'une question d'administration et d'organisation qui peuvent toujours être améliorées. Là où il est un remède, on ne doit point trouver d'obstacle.

Un autre grave reproche qu'on doit faire à l'imposition

(1) M. Renoult, rapporteur, donnait le même chiffre (*Journal Officiel*, Chambre, annexes 1909, n° 1053).

des fonds d'Etat, est celui-ci: si nous imposons la rente, les Etats étrangers nous imiteront. Qui bénéficiera en fin de compte de la réforme? Assurément pas la France, qui possède au bas mot 30 milliards de titres étrangers. On nous objecte que ce danger est imaginaire. Les Etats étrangers, avons-nous dit, ont consciencieusement inscrit sur leurs titres l'exemption. La Russie, l'Italie, l'Autriche, la Suède, le Danemark, l'Egypte, l'Argentine, la Suisse, etc... se sont engagées à l'exemption perpétuelle d'impôts. Si l'un de ces Etats frappait jamais ses titres, ce serait la banqueroute. « Il n'y aurait pas lieu de converser avec lui », déclare M. Th. Reinach à la Chambre des Députés. Ils sont liés comme la France pour le passé. On oublie justement qu'on propose en France de taxer aussi bien la rente ancienne que celle à créer. Quelle différence y aurait-il entre la banqueroute de ces Etats et la conduite de la France, si le Sénat votait le projet admis par la Chambre? Aucune...

Pour les emprunts étrangers de l'avenir, le rentier fera assurément le même calcul que pour la rente française. Il se décidera selon le montant net des arrérages qu'il touchera. Mais alors tous les fonds d'Etat sont réduits à la concurrence avec les valeurs mobilières ordinaires. N'offrant pas plus de garanties, ils subiront une terrible dépréciation.

Nous ne croyons pas pourtant qu'en cas d'impôt sur la rente, l'exemple soit suivi par les pays étrangers. Convaincus par expérience que l'opération qu'ils feraient serait mauvaise, ils conserveraient à leurs titres l'immunité. Et, pour nous, le danger serait beaucoup plus grand encore. Ceux qui tiendraient aux fonds d'Etats n'achèteraient plus de la rente française, mais de la rente étrangère et notre or fuirait à l'étranger. « Je n'ai pas l'ombre d'inquiétude à cet égard, disait M. Aynard en 1896; le déplacement des valeurs étrangères pourra s'opérer dans une certaine mesure; il y a un

certain nombre de rentiers qui savent quel est l'état des marchés européens et qui pourront aller se réfugier ici ou là; mais quant à la masse, soyez bien certains qu'il n'y a rien de plus difficile que de déterminer un exode de valeurs... (1). » Oui, assurément, un grand déplacement de valeurs est difficile à exécuter; il suffit cependant que quelques grands établissements de crédit s'y prêtent. Avec le développement énorme pris aujourd'hui par eux, ils peuvent soulever des montagnes. Et à ceux qu'ils ne parviendraient pas à persuader quant à l'excellence des émissions étrangères, ils auront d'autres valeurs nationales plus productives, donc plus séduisantes, à offrir et, nécessairement, à garanties égales, on les préférera à la rente, en raison de leur intérêt plus élevé.

Tout ce que nous venons de dire ne s'applique qu'au capitaliste indépendant, maître absolu de sa fortune. Or, il y a toute une clientèle forcée de l'Etat, clientèle qui n'est pas libre de déplacer son argent et qui souffrira sans remède de la baisse des fonds publics. Ce sont les mineurs, les incapables, les femmes dotales, les Caisses d'épargne, les établissements de bienfaisance et d'assistance, etc., que l'Etat, sous prétexte de protection, a obligés à acheter des rentes. On a estimé à plus de 5 milliards, soit environ un cinquième de la dette, les titres de rentes des seules Caisses d'épargne. Pour elles, l'imposition serait un vrai désastre.

Enfin, il nous reste à étudier, au point de vue financier, l'opinion très répandue de la solidarité entre les valeurs et que M. Magne, ministre des Finances, traduisait: « La rente est un remorqueur. » Il entendait par là que la tendance de la rente à la hausse ou à la baisse provoque d'une manière plus ou moins accentuée la hausse ou la baisse correspondantes des autres valeurs, quelles qu'elles soient. La

(1) *Journal Officiel*, 2 juillet 1896, p. 1177.

rente a-t-elle tendance à monter, il en sera de même des obligations de chemins de fer ou des immeubles, etc., et inversement. M. Charles Dumont, également ministre des Finances, appelait encore la rente « le baromètre des valeurs françaises ». En 1908, il s'exprimait ainsi : « Le cours de la rente, lorsqu'il est élevé, met toutes les valeurs au beau; sans métaphore, cela veut dire qu'il y a entre le cours de la rente française et le loyer de l'argent en France, une étroite connexité, presque des rapports de cause à effet... Je me rappelle avoir lu, dans les procès-verbaux de la commission extra-parlementaire de 1894, que l'on estimait que l'impôt sur la rente française amènerait très probablement une élévation de l'escompte de 1/4 ou 1/2 0/0 (1). » Et, prenant pour base le cours de la rente, M. Neymarck avait présenté à la Commission extra-parlementaire de l'impôt sur le revenu les résultats de ses observations sur les années 1871 à 1894 (2). La hausse de la rente correspondait à la baisse du taux de l'escompte à la Banque de France, du taux des avances sur titres, des bons du Trésor, des prêts hypothécaires et des prêts communaux. Pour établir son exposé, il avait eu recours aux rapports de la Banque de France et du Crédit Foncier ou aux bulletins du Ministère des Finances. Les sources ne sont pas suspectes. De cette hausse et de ces baisses corrélatives, M. Neymarck concluait qu'il ne fallait pas imposer la rente, afin de ne pas arrêter la hausse à laquelle correspondait la diminution du taux de l'escompte.

Nous ne pensons pas qu'il faille attacher une grande valeur

(1) *Journal Officiel*, 25 mars 1908, p. 732. — Opinion contraire : M. CAILLAUX, *Journal Officiel*, 23 mai 1908, p. 1039. — M. COSTE (*Procès-verbaux de la Commission extra-parlementaire*, t. II, p. 944 et 1041).

(2) *Procès-verbaux de la Commission extra-parlementaire*, t. II, p. 934.

à cette démonstration. Si la rente était à la tête du mouvement de hausse, cela tenait uniquement à la supériorité du crédit de l'Etat que l'exemption de la taxe sur les valeurs mobilières n'atteignait pas, taxe dont les rentiers ne supposaient pas, à cette époque, l'admission de l'extension à la rente par la majorité du Parlement. Mais ce n'est pas la hausse de la rente qui a provoqué les autres résultats constatés par M. Neymarck. Il aurait fallu, en effet, que la hausse de la rente précédât celle des autres valeurs étudiées. Or, il n'en fut pas ainsi. La hausse était simultanée et on ne peut établir le rapport désiré de cause à effet. Ce sont les mêmes causes économiques et financières agissant sur le marché qui ont influencé en même temps la rente et les autres valeurs. Ces causes sont multiples, mais se réduisent, en somme, à l'abondance ou à la disette des capitaux, qui affectent proportionnellement toutes les entreprises. S'il en était autrement, c'est-à-dire si la rente entraînait vraiment les autres valeurs, l'Etat pourrait, dans les moments de crise, créer un mouvement de hausse artificiel en faisant acheter sa rente par la Caisse des Dépôts et Consignations. Ce mouvement d'ailleurs, ne serait pas de longue durée et serait suivi d'une baisse plus redoutable que si l'on avait laissé les cours descendre normalement.

Au point de vue économique, nous retiendrons principalement deux griefs contre l'imposition de la rente : elle supprime la sécurité offerte par les fonds d'Etat et retarde, pour ne pas dire rend impossibles, les conversions. La gravité de ces résultats est éclatante et fait repousser pour l'avenir toute innovation contraire aux principes qui ont dominé jusqu'à ce jour la législation financière de notre Dette Publique (1).

(1) En ce sens : M. AYNARD, *Journal Officiel*, 3 juillet 1896, p. 1175.

CHAPITRE VI

L'IMPOT SUR LA RENTE AU POINT DE VUE POLITIQUE

Des orateurs pessimistes ont soutenu avec une ardeur convaincante que sans l'impôt sur la rente la France courait à la révolution. Quand bien même l'Etat ne recueillerait aucun bénéfice budgétaire, il ne devrait pas hésiter à faire la réforme pour sauver au moins les apparences de la justice et de l'égalité. C'est le seul moyen de maintenir l'ordre social actuel.

Dans une même petite commune, a-t-on dit, vous avez côte à côte, un commerçant, un agriculteur, un rentier. Ils ont le même revenu, soit 4.000 francs. Le commerçant doit payer une patente et l'impôt mobilier, l'agriculteur l'impôt foncier et l'impôt mobilier, le rentier ne payera que l'impôt mobilier. Admettez que ce rentier soit célibataire ou veuf, sans enfants, il habitera une toute petite maison de très faible loyer et comme ce loyer sert de base à la fixation de l'impôt mobilier, le rentier ne payera qu'une somme insignifiante, dérisoire. Quelle injustice!

Alors le commerçant qui a du mal à écouler sa marchandise, l'agriculteur qui a sauvé à grand'peine sa récolte de l'orage, se compareront au rentier qui, lui, n'a aucune peine à toucher son revenu et n'est pas aussi imposé qu'eux. Ils

seront indignés, ils finiront par se révolter. On aura beau leur expliquer que les fonds d'Etat sont des valeurs à part, qu'en réalité le rentier a payé une part de l'impôt ou tout l'impôt capitalisé en achetant son titre, qu'on ne peut toucher à son revenu dans l'intérêt même de l'Etat, ils ne voudront rien entendre.

« Sous l'ancien régime, a dit M. Th. Reinach, on trouvait des jurisconsultes subtils qui expliquaient que les corvées, les redevances de toute espèce qui constituaient les droits féodaux, que le moulin seigneurial obligatoire, le colombier, le four du seigneur, avaient aussi une origine légale, que, très souvent, c'était la contre-partie d'un service que le grand propriétaire terrien avait rendu aux paysans en leur abandonnant gratuitement la jouissance ou la culture de terres plus ou moins en friche; par conséquent, cette redevance, cette corvée, elle était bien due, ils devaient la payer, la payer à perpétuité.

Mais, comme la cause réelle ou supposée qui était à l'origine de cette redevance se perdait dans la nuit des siècles, que le souvenir en était effacé, la légitimité douteuse, le peuple n'a voulu voir et n'a vu dans ces charges qu'une intolérable inégalité... Et, c'est parce que les privilégiés n'ont pas su à temps faire abandon de leurs privilèges, c'est parce que la nuit du 4 août a suivi au lieu de la précéder la journée du 14 juillet, c'est pour ces raisons que tous les sentiments de rancune et d'oppression accumulés dans les âmes ont fini par faire explosion et qu'est survenue cette grande tourmente qui a emporté l'ancien régime et dont la vieille terre de France frissonne encore dans la profondeur de ses glèbes soulevées (1). »

Le même danger nous menacerait aujourd'hui. Si nous

(1) *Journal Officiel*, Chambre, 3 décembre 1913, p. 3711 et 3712.

voulons éviter la catastrophe, votons l'impôt sur la rente et rétablissons toutes les apparences de l'égalité (1).

Nous doutons que la Révolution ait eu une de ses causes les plus profondes dans l'inégalité extérieure des conditions, et nous sommes inclinés à croire qu'elle n'a éclaté qu'à l'occasion d'une épouvantable crise financière, au moment d'une grande misère. Nous ne sommes pas persuadé non plus de l'horreur des paysans pour l'exemption de la rente. Nous avons soutenu déjà que nous les en croyons au contraire les partisans les plus intéressés. Nous ne nous laissons donc pas émouvoir par cette sombre perspective d'un soulèvement contre un privilège qui n'existe que de nom, car il n'y a pas de privilège quand tout le monde peut devenir privilégié. Le jour où il aura ramassé quelque argent, le commerçant pourra acheter de la rente au lieu de donner de l'extension à son commerce, le cultivateur pourra se procurer des titres au lieu d'agrandir son exploitation. Qui les empêche de devenir des rentiers à leur tour ?

D'autres ont craint un soulèvement populaire en sens inverse. Taxer la rente, c'est risquer la chute du régime. L'armée des rentiers protesterait contre la loi néfaste, ce serait la révolte. « N'oubliez pas, disait M. Ribot à la Chambre, n'oubliez pas que la rente française est de toutes les valeurs, la plus disséminée, qu'elle est dans la cachette des plus humbles de nos concitoyens (2). » Même en admettant l'exemption pour les petites fortunes, elles souffriront

(1) M. Caillaux a soutenu à plusieurs reprises que si on ne taxe pas la rente française, l'impôt sur le revenu est impossible. M. Ribot a réfuté cet argument en citant l'exemple de l'Italie et celui plus récent encore des Etats-Unis qui ont établi l'impôt sur le revenu tout en ayant exempté leurs rentes (*Journal Officiel*, Sénat, 18 février 1914, p. 171).

(2) *Journal Officiel*, 26 mai 1908, p. 1054.

de la baisse générale des cours et elles passeront dans l'opposition.

Cette révolte est très problématique. Quel est, en effet, le nombre exact des rentiers? On ne saurait le dire. Mais si nombreux soient-ils, ils ne sont pas la majorité et si un soulèvement fomenté par eux emportait le régime, c'est qu'ils auraient profité d'une occasion favorable et qu'ils auraient eu l'appui ou au moins la passivité consentante des non-possesseurs de rente, au milieu desquels ils sont littéralement noyés (1).

On a représenté encore l'impôt sur la rente comme une œuvre de collectivisme (2). M. Léon Say écrivait en 1895: « Au point de vue politique, l'impôt sur la rente est non seulement l'abandon d'une idée morale, c'est, en outre, une concession à la doctrine de la réhabilitation de la tyrannie sociale. C'est, en même temps, qu'on le veuille ou non, une reconnaissance du principe de la nationalisation des instruments de travail, tout à fait semblable à la reconnaissance du principe de la nationalisation des terres (3). » Henry George arrivait à la confiscation de la terre par l'augmentation de l'impôt destiné à prélever la plus-value foncière, due à la collectivité; de même pour M. Léon Say, en augmentant la taxe sur la rente, on parviendra à la nationalisation du Grand-Livre de la Dette Publique. Cette opinion est très exagérée. En raisonnant ainsi, on n'accepterait la légitimité d'aucun impôt, le moindre impôt étant,

(1) M. Paul LEROY-BEAULIEU estime à 2 millions le nombre des rentiers français. *Science des finances*, t. II, p. 220.

(2) En ce sens : M. ROUVIER à la Chambre, *Journal Officiel*, 3 juillet 1896, p. 1165. — M. RAIBERTI, *Journal Officiel*, 30 juin 1896, p. 1113. — ROSSI, *Cours d'Economie politique*, 1851, t. IV, p. 124.

(3) *Revue Politique et Parlementaire*, juin 1895.

en effet, un prélèvement sur la propriété individuelle au bénéfice de la collectivité (1).

Cependant, M. Jaurès considère que la taxation de la rente serait une victoire pour le parti socialiste : « Les contrats, même les plus honnêtes, même les plus solides, ne valent qu'autant que vaut l'ensemble des circonstances politiques ou sociales où ils se sont produits. Lorsqu'un contrat a été conclu dans un milieu social déterminé, avec des conditions sociales déterminées, et que ces conditions sociales ont évolué, quand elles se sont transformées, quand la société est entrée dans une période nouvelle, les contrats, même les plus solennels, deviennent caducs, le contrat de propriété comme les autres (2). » Or, le projet de M. Cochery était pour le leader socialiste une application de cette doctrine, au sujet de laquelle il écrivait : « En frappant directement la rente, malgré l'engagement de l'Etat, on proclame que la nation souveraine a le droit de reviser les contrats, quand ils ne sont plus conformes à l'idée de justice ou à l'intérêt public. C'est une singulière bonne fortune pour nous que ce premier exemple d'expropriation soit donné à la France par un ministère modéré (3). »

Tous les socialistes ne sont pas de l'avis de M. Jaurès. Pour M. Edgar Milhaud, par exemple, l'imposition de la rente serait une faute très grave :

« Qu'il se trouve à l'heure actuelle un Etat pour adopter

(1) M. Fernand FAURE, opinion contraire : « refuser la justice dans l'impôt (c'est-à-dire ne pas taxer la rente), c'est livrer la démocratie au socialisme. » (*Revue Politique et Parlementaire*, juillet 1895).

(2) *Journal Officiel*, 5, juillet 1896, p. 1206.

(3) PROUDHON, dans sa *Théorie de l'Impôt* déclare, page 248 : « L'Impôt sur la rente aboutit à une diminution de capital » et, quoique de ce chef, il l'ait condamné, il demandera en 1848 une retenue de 30 °/o sur les arrérages.

cet impôt, alors que ceux qui en ont fait l'expérience l'ont rejeté, que cet Etat soit la France, liée par l'engagement de vendémiaire, la France, particulièrement intéressée, par le caractère presque exclusivement improductif de son énorme dette, à maintenir hors de toute atteinte l'élément moral de son crédit; qu'elle applique à sa rente l'impôt réel et proportionnel, au moment précis où, inscrivant dans la loi le principe de l'impôt personnel et progressif sur le revenu global, il lui est si facile de l'éviter; enfin, que les partis démocratiques portent au crédit public ce coup à l'heure où, pour réaliser une partie essentielle de leur programme, la reprise des grands monopoles, ils vont en avoir un impérieux besoin, cela n'est pas possible (1). »

Pour M. Paul Leroy-Beaulieu, loin d'être une mesure collectiviste, la soumission de la rente à la retenue de 4 0/0 est, au contraire, une garantie contre « les empiètements du fisc » (2). Lors du relèvement de la taxe, le Gouvernement ne se trouverait plus seulement en face des propriétaires d'actions ou d'obligations, mais aussi des porteurs de fonds publics.

Or, pour nous, cette garantie n'existe pas. Le jour où le budget ne pourra plus être bouclé, si on redoute de créer un grave mécontentement en surélevant l'imposition de toutes les valeurs mobilières, on n'aura qu'à les séparer par tranches et on trouvera bien une bonne raison pour justifier l'exception, comme on croit en avoir trouvé pour violer la promesse de vendémiaire. Et que cette augmentation de la taxe sur les seuls fonds publics corresponde ou non à une banqueroute, qu'importe? Si l'Etat est tout-puissant, si sa souveraineté est illimitée, comment l'empêcher de faire ban-

(1) MILHAUD. *L'imposition de la rente* (Conclusion).

(2) *Economiste Français*, 30 mai 1896.

queroute si c'est son utilité et son bon plaisir? Certaines garanties constitutionnelles seules peuvent mettre obstacle aux fantaisies de la toute-puissance de l'Etat. Mais le taux d'un impôt est une affaire budgétaire relevant des dispositions législatives les plus communes. On ne peut songer à inscrire dans une constitution le taux d'un impôt, qui doit uniquement être déterminé par les circonstances. La Constitution ne doit contenir que des principes théoriquement éternels. Il en est un qu'on peut proclamer sans ambiguïté : le devoir pour l'Etat de respecter ses contrats, comme un simple particulier. Or, tel est, à notre avis, le seul intérêt politique de l'Etat à envisager dans la question de l'impôt sur la rente : la loyauté, le respect de la parole donnée pour le passé aussi bien que pour l'avenir puisque, toute idée de moralité à part, ce sera grâce à cette probité indiscutable que l'Etat trouvera de l'argent dans de bonnes conditions, qu'il soit en pleine prospérité ou en état de crise.

L'intérêt politique de l'Etat, c'est d'inspirer confiance, c'est d'agir de façon à ne pouvoir jamais être suspecté. Pour ce, quand il emprunte, il doit dire clairement ce qu'il offre, afin que le rentier, à l'abri de toute interprétation désavantageuse et malhonnête, sache ce qu'il obtiendra, qu'il connaisse la valeur exacte de ce qu'il achète et qu'il ne soit pas victime d'avoir rendu un service à l'Etat.

Il est excellent d'avoir des principes, pour l'Etat comme pour les individus. S'il accepte l'immunité, comme une règle dont il ne doit pas s'écarter, il ne sera pas aussi facilement tenté dans les heures difficiles qu'il pourrait l'être avec l'impôt général qu'une casuistique habile pourrait lui faire croire excusable de transformer en impôt spécial, c'est-à-dire en un des multiples déguisements possibles de la banqueroute.

CHAPITRE VII

LES IMMUNITÉS FISCALES « SECONDAIRES » DE LA RENTE FRANÇAISE

Nous n'avons généralement envisagé dans les discussions précédentes que l'impôt de 4 0/0 sur les valeurs mobilières, mais nous avons indiqué déjà les autres immunités dont bénéficient les fonds d'Etat. Ils ne supportent pas :

1^o Le droit de mutation à titre onéreux (loi du 22 frimaire an VII, art. 70);

2^o Le droit de timbre sur les titres de la loi du 5 juin 1850;

3^o Les droits de transmission des lois du 23 juin 1857, de 1872 et 1908 qui frappent les transferts de titres nominatifs et, ne pouvant atteindre ainsi les titres au porteur, leur impose une taxe annuelle;

4^o Le droit de timbre-quittance de 10 centimes à apposer, lors du paiement des arrérages (loi du 23 août 1871);

5^o L'impôt sur les opérations de Bourse, fixé à 0 fr. 05 par mille francs, par la loi du 28 avril 1893, mais réduit au quart en ce qui concerne les rentes par la loi du 28 décembre 1895.

Nous avons interprété l'article 98 de la loi de vendémiaire an VI, dans le sens de l'exemption totale d'impôts

et nous avons considéré la dispense des droits de transmission de frimaire an VII, comme en étant une application. Mais les transmissions entre vifs à titre gratuit des fonds publics français ont été soumises aux droits établis par les lois du 10 mai 1850 et 25 février 1901. Les mutations par décès des titres de rentes, supportent également les droits applicables aux successions.

La loi du 18 mai 1850 fixe à trente ans, à partir du décès, le délai pendant lequel le Trésor a le droit de réclamer la perception de ces taxes.

Ces lois, précédées par une autre plus timide en 1836, sont une première violation de la promesse de l'an VI, et l'application de l'impôt sur les opérations de bourse en 1893, malgré la réduction de 1895, ne saurait non plus être justifiée.

Il est au moins bizarre qu'en attaquant l'immunité de la rente, on n'ait songé qu'à l'impôt établi sur les valeurs mobilières, laissant de côté toutes les autres exemptions qui forment un pourcentage plus élevé cependant, si nous croyons M. Charles Dumont, ancien ministre des Finances, qui les estime à 10 0/0.

Or, si l'impôt sur le revenu est adopté par le Sénat, les fonds d'Etat seront assimilés aux autres valeurs mobilières et rien ne saurait désormais justifier les exemptions « secondaires », ainsi qu'on les désigne habituellement. L'Etat se ressentirait moins de l'application de ces diverses taxes parce qu'elles sont moins apparentes. Elles ajouteraient cependant au discrédit né de l'impôt direct de 4 0/0 sur le revenu, et, pour les mêmes raisons qui nous ont fait repousser ce dernier impôt, nous ne voulons pas des autres.

Nous revenons toujours au même point: l'Etat n'emprunte pas pour donner des rentes, mais parce qu'il a besoin d'argent. Et l'idéal pour lui, c'est que ses titres soient tellement

prisés sur le marché qu'ils trouvent preneurs immédiatement.

Pour qu'on lui donne l'argent dont il a besoin sans délai, il faut donc un titre facilement négociable, une espèce de billet de banque préférable aux billets ordinaires parce qu'il rapporte. Au lieu de laisser son argent à dormir, on acquerra des titres de rente. On ne demande pas un gros intérêt, on demande surtout la sécurité. Ce qu'on veut, c'est un titre qui ne sera que très faiblement atteint aux périodes de crise, un titre qui puisse se négocier alors au prix d'achat ou presque, un titre offrant le moins possible de risques. Voilà ce que réclame la majorité de la clientèle de l'Etat :

— Un billet de banque portant intérêt, avons-nous dit.

Comment obtenir ce résultat?

En traitant la rente comme un billet de banque.

La meilleure manière de lui garantir sa valeur est de ne pas l'imposer; le titre aura toujours alors une tendance à se rapprocher de sa valeur nominale. Et, de ce léger sacrifice qu'aura fait l'Etat en exemptant sa rente de « toute retenue présente et future », il sera vite dédommagé par la facilité avec laquelle il se procurera les sommes qui lui sont nécessaires. L'Etat français ne doit pas se laisser hypnotiser par la chimère de l'égalité des formes extérieures. Il aura prochainement besoin de nouveaux fonds. Le succès de l'emprunt est pour lui d'un intérêt vital. Qu'il y songe!

L'intérêt politique de l'Etat est le même que son intérêt économique: la force de son crédit (1).

(1) Car, ainsi que l'a déclaré M. Caillaux, pour défendre son pays, il ne faut pas seulement des soldats, des canons et des munitions, il fait encore un puissant crédit. *Journal Officiel*, 26 mai 1908, p. 1048.

CONCLUSION

La France est-elle à la veille d'un bouleversement de ses finances? A un ensemble de contributions qui lui ont donné pendant longtemps d'excellents résultats va-t-elle substituer un système d'apparence plus rationnelle, mais qui la lance dans l'inconnu, et ce, au nom de quelque vague idée de *Justice* ou d'*Egalité*? Nous ne le souhaitons pas.

Assurément, les impôts actuels ne sont pas parfaits, ils n'ont peut-être pas suivi avec toute la précision désirable l'évolution économique, mais ils peuvent être modifiés, améliorés. Ils nous évitent, en tout cas, l'intervention constante du fisc dans notre vie privée, tout en ne permettant pas les fraudes qui résulteraient de la seule déclaration des revenus.

La prospérité d'un pays dépend de son commerce, de son agriculture, de son industrie. Or, ces trois branches subissent actuellement une crise pénible et elles ne songent pas sans angoisse à une modification violente de leurs habitudes ou à l'incertitude des charges qui leur seront imposées demain. Elles savent qu'on ne peut prévoir au juste les résultats d'une loi. Elles citent comme exemples les retraites ouvrières ou le repos hebdomadaire. C'est seulement après une période d'essai plus ou moins longue qu'on peut apprécier une réforme. Les multiples démarches que les syndicats, les groupements et les Chambres de Commerce ou d'Agriculture ont faites récemment auprès des pouvoirs

publics, semblent ternir l'auréole du projet d'impôt voté par la Chambre. On nous assurait qu'il était le rêve de tous les travailleurs, que le pays en réclamait à grands cris l'application. Est-ce parce qu'ils ont eu le temps de l'étudier, ou parce que l'horizon est assombri par des guerres récentes qui les ont rappelés à la réalité, toujours est-il que les travailleurs doutent aujourd'hui du bénéfice qu'ils retireraient d'un si brusque changement, et ils le craignent.

De ce projet, la disposition la plus alarmante est celle qui voudrait imposer la rente. Repassons rapidement les arguments qui nous ont fait condamner cette redoutable mesure.

Le crédit de l'Etat, avons-nous dit, repose sur sa loyauté, sur sa fidélité à tenir ses engagements. Or, l'Etat français s'est engagé en l'an VI à ne pas imposer sa rente. Depuis cette époque tous les emprunts qu'il a émis ont été de fait exemptés et tous les projets qui tendaient à l'imposition ont été repoussés. C'est sur la foi de cet exemption que les fonds d'Etat ont trouvé des acheteurs et le public a cherché dans les actes de l'Etat le sens de « privilèges et immunités » qu'on lui promettait sans se donner la peine de les définir.

Dans ces conditions, le silence de l'Etat correspond à un engagement formel et l'imposition de la rente serait la violation du contrat, ce serait la banqueroute.

Pour les emprunts futurs l'Etat peut prendre toutes les dispositions qui lui conviennent. Il suffit, mais il est nécessaire qu'il s'explique avec précision au moment de l'émission pour que le citoyen qui lui apporte son épargne le fasse en toute connaissance de cause et qu'il comprenne l'étendue exacte des engagements de son débiteur.

Nous avons longuement insisté sur les inconvénients économiques de l'imposition: elle nuirait au crédit de l'Etat et retarderait les conversions, tout en faisant fuir notre

or à l'étranger. Dans les débats qui ont fait à la Chambre l'objet de cette grave question, on s'est étendu surtout sur les avantages ou les inconvénients financiers de la taxe à un point de vue théorique, mais on n'a pas assez insisté, semble-t-il, sur un point fort important : l'époque la plus intéressante où on subirait les effets de cette taxe, la période de crise (1). Assurément, si l'emprunt était un procédé normal, continuellement employé dans des conditions normales, on devrait assimiler la rente à toutes les autres valeurs mobilières. Mais l'emprunt est justement un moyen exceptionnel, auquel on n'a recours que dans les moments difficiles. A ces moments-là les titres qu'on offre ne trouvent pas preneurs sur le marché s'ils ne jouissent pas d'avantages exceptionnels justifiés par les causes de l'émission.

L'emprunt peut encore être utilisé lors des travaux de grande haleine, pour l'organisation ou l'exploitation d'une colonie, par exemple. Dans ce dernier cas, nos législateurs ont parfaitement compris l'utilité de l'exemption. Ils ont craint, sans elle, de ne pas obtenir les capitaux dont ils avaient besoin. Une loi de 1903, relative à l'Afrique occidentale, autorise un emprunt dont les titres sont ainsi libellés : « Obligations 3 0/0 de 500 francs. Intérêts et amortissements garantis par l'Etat, conformément à la loi du 5 juillet 1903, art. 7. — Le paiement des coupons et le remboursement des obligations seront effectués sans réduction, respectivement sur le pied de 500 francs et de 7 fr. 50, tous impôts dont les titres et les coupons seraient dans le présent et dans l'avenir frappés, tant en France que dans les colonies de l'Afrique occidentale française, étant à la charge de celle-ci. »

(1) Voir observations de M. DELOMBRE, à la *Commission extra-parlementaire*. (Procès-verbaux, II, p. 676).

Cela est antérieur, dira-t-on, au grand projet de réforme fiscale voté le 9 mars 1909. Mais voici d'autres titres: « Emprunt du Congo français. Obligations 3 0/0 de 500 francs. Intérêts et amortissement garantis par l'Etat, conformément à la loi du 12 juillet 1909. — Le paiement des coupons semestriels et le remboursement des obligations seront effectués sans réduction.... Tous impôts dont les coupons et les titres seraient, dans le présent et dans l'avenir, frappés tant en France que dans la colonie du Congo français, seront à la charge de celle-ci.... »

Cette loi du 12 juillet 1909, il a bien fallu que la Chambre l'ait votée. Et par ce vote, elle n'a fait que condamner elle-même les charges que, quatre mois plus tôt, elle avait jugé bon d'imposer à la rente.

Par une coïncidence assez bizarre, lorsque ces lois de 1903 et de 1909 ont été votées et promulguées, le ministre des Finances était M. Caillaux...

Nous ne voulons pas non plus de l'impôt sur la rente en raison de la clientèle forcée que l'Etat s'est créée et en raison du lien très gênant qu'il s'imposerait en cas d'assimilation aux autres valeurs mobilières, dont il ne pourrait élever les impôts selon ses besoins dans la crainte de nuire à son propre crédit.

Et nous estimons comme étant d'un poids considérable en faveur de notre opinion, le fait que tous les pays qui avaient cru devoir recourir à l'imposition de leurs fonds publics y ont promptement renoncé, sauf l'Angleterre pour des raisons spéciales, et que les Etats dont la situation financière avait été plus ou moins inquiétante dans le courant du XIX^e siècle se sont empressés de proclamer l'immunité dès qu'ils ont pu rétablir l'équilibre de leurs Dettes.

C'est seulement grâce à l'immunité que l'Etat pourra présenter son titre de rente non comme une valeur de spécu-

lation, mais comme un billet de banque portant intérêt, et tel doit être, avons-nous dit, l'idéal de l'Etat emprunteur.

La promesse d'immunité, apparaît comme un poids très lourd, en raison de la perpétuité de la Dette.

Pour alléger ce poids, puisse la France comprendre l'utilité, la nécessité de l'amortissement!

VU :

Le Président,

HITIER.

VU ET APPROUVÉ :

Le Doyen de la Faculté de Droit,

F. LARNAUDE.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD.

BIBLIOGRAPHIE

- E. ALLIX. *Science des finances et législation financière française*. Paris, 1907.
- J. CHAILLEY. *L'impôt sur le revenu*. Paris, 1884.
- E. COHEN. *Réformes pratiques dans le régime des impôts*. Paris, 1895.
- F. FAURE. *L'impôt sur la rente*. Article paru dans la *Revue Politique et Parlementaire*, juillet 1895.
Mirabeau et l'impôt sur la rente. Article paru dans la *Revue Politique et Parlementaire*, novembre 1908.
- JEZE. *Cours élémentaire de Science des finances et de législation financière française*. Paris, 1909.
- Ch. GOMEL. Articles parus dans l'*Economiste Français*, 16 mars 1895, 8 et 22 février 1896.
- P. LEROY-BEAULIEU. *Traité de la Science des Finances*. Paris, 1906.
- E. MILHAUD. *L'imposition de la rente*. Paris, 1908.
- A. NEYMARCK. *Finances contemporaines*. Paris, 1907.
- E. DE PARIEU. *Traité des impôts*. Paris, 1866.
- ROSSI. *Cours d'Economie politique*, 1851.
- L. SAY. *Les Solutions démocratiques de la question des impôts*. Paris, 1886.
- R. STOURM. *Systèmes généraux d'impôts*. Paris, 1905.
Les finances de l'Ancien Régime et de la Révolution.
- VESSELOVSKY. *L'impôt sur le revenu mobilier en Italie*. Saint-Petersbourg, 1879.
- VUHRER. *Histoire de la Dette publique en France*. Paris, 1886.
- Procès-verbaux de la Commission extra-parlementaire de l'impôt sur le revenu.*

Notes réunies par la Direction générale des Contributions directes sur l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les revenus dans les pays étrangers.

Bulletin de statistique et de législation comparée du Ministère des Finances.

Rapport de M. CASIMIR-PERIER, du 31 août 1871.

Rapport de M. KRANTZ sur le projet de loi relatif aux impôts directs sur les revenus (*J. O.*, 1896, Chambre, annexes, n° 1951).

Rapport de M. MERLOU, du 10 mars 1899.

(*J. O.*, Chambre, annexes, n° 802, p. 895).

Rapport de M. RENOULT (*J. O.*, Chambre, annexes 1909, n° 1053).

Rapport de M. AIMOND, du 27 novembre 1913.

(*J. O.*, Sénat, annexes, n° 438).

Collection des *Moniteur* et *Journal Officiel*.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.	7
CHAPITRE I. — La rente au point de vue juridique. De l'idée de contrat et de la validité de la promesse d'immu- nité	9
CHAPITRE II. — La promesse d'immunité et l'égalité devant l'impôt	17
CHAPITRE III. — L'immunité de la rente dans la législation financière française	23
CHAPITRE IV. — L'impôt sur la rente et les législations étrangères	47
CHAPITRE V. — L'imposition de la rente au point de vue éco- nomique et financier	67
CHAPITRE VI. — L'impôt sur la rente au point de vue politi- que	87
CHAPITRE VII. — Les immunités fiscales « secondaires » de la rente française	94
CONCLUSION	99
BIBLIOGRAPHIE	105

PARIS. — TYP. LEVÉ, RUE DE RENNES, 71.
